

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

10 luglio 2014 (\*)

«Rinvio pregiudiziale – Accordo di associazione CEE-Turchia – Protocollo addizionale – Articolo 41, paragrafo 1 – Diritto di soggiorno dei familiari di cittadini turchi – Normativa nazionale che esige la prova di conoscenze linguistiche di base per il familiare che intenda fare ingresso nel territorio nazionale – Ammissibilità – Direttiva 2003/86/CE – Ricongiungimento familiare – Articolo 7, paragrafo 2 – Compatibilità»

Nella causa C-138/13,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Verwaltungsgericht Berlin (Germania), con decisione del 13 febbraio 2013, pervenuta in cancelleria il 19 marzo 2013, nel procedimento

**Naime Dogan**

contro

**Bundesrepublik Deutschland,**

LA CORTE (Seconda Sezione),

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

avvocato generale: P. Mengozzi

cancelliere: A. Impellizzeri, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 5 febbraio 2014,

considerate le osservazioni presentate:

- per N. Dogan, da C. Käss, Rechtsanwalt;
- per il governo tedesco, da T. Henze e J. Möller, in qualità di agenti;
- per il governo danese, da M. Wolff, C. Thorning e V. Pasternak Jørgensen, in qualità di agenti;
- per il governo dei Paesi Bassi, da J. Langer e M. Bulterman, in qualità di agenti;
- per il governo austriaco, da C. Pesendorfer, in qualità di agente;
- per la Commissione europea, da M. Condou-Durande, nonché da M. Kellerbauer e W. Bogensberger, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 30 aprile 2014,

ha pronunciato la seguente

## **Sentenza**

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 41, paragrafo 1, del protocollo addizionale, firmato il 23 novembre 1970 a Bruxelles e concluso, approvato e confermato a nome della Comunità economica europea con il regolamento (CEE) n. 2760/72 del Consiglio, del 19 dicembre 1972, per la conclusione del protocollo addizionale e del protocollo finanziario, firmati il 23 novembre 1970 e allegati all'accordo che crea un'Associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia, e relativo ai provvedimenti da prendere per la loro entrata in vigore (GU L 293, pag. 1, in prosieguo: il «protocollo addizionale»). Tale accordo è stato firmato il 12 settembre 1963 ad Ankara dalla Repubblica di Turchia, da un lato, e dagli Stati membri della CEE e dalla Comunità, dall'altro, ed è stato concluso, approvato e confermato a nome di quest'ultima con la decisione 64/732/CEE del Consiglio, del 23 dicembre 1963 (GU 1964, 217, pag. 3685; in prosieguo: l'«Accordo di associazione»). La domanda di pronuncia pregiudiziale verte altresì sull'interpretazione dell'articolo 7, paragrafo 2, primo comma, della direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare (GU L 251, pag. 12).

2 Tale domanda è stata proposta nell'ambito di una controversia tra la sig.ra Dogan e la Bundesrepublik Deutschland conseguente al rigetto da parte di quest'ultima della sua domanda di rilascio di un visto per ricongiungimento familiare.

## **Contesto normativo**

### *Il diritto dell'Unione*

#### L'Accordo di associazione

3 Ai sensi del suo articolo 2, paragrafo 1, l'Accordo di associazione ha lo scopo di promuovere il rafforzamento continuo ed equilibrato delle relazioni commerciali ed economiche tra le parti contraenti, tenendo pienamente conto della necessità di assicurare un più rapido sviluppo dell'economia turca ed il miglioramento del livello di occupazione e del tenore di vita del popolo turco.

4 Ai sensi dell'articolo 12 dell'Accordo di associazione «le Parti Contraenti convengono di ispirarsi agli articoli [39 CE], [40 CE] e [41 CE] per realizzare gradualmente tra di loro la libera circolazione dei lavoratori» e, ai sensi dell'articolo 13 del medesimo accordo, dette parti «convengono di ispirarsi agli articoli [da 43 CE] a [46 CE] incluso e all'articolo [48 CE] per eliminare tra loro le restrizioni alla libertà di stabilimento».

#### Il protocollo addizionale

5 Conformemente al suo articolo 62, il protocollo addizionale e i suoi allegati costituiscono parte integrante dell'Accordo di associazione.

6 L'articolo 41, paragrafo 1, del protocollo addizionale prevede quanto segue:

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

La direttiva 2003/86

7 L'articolo 1 della direttiva 2003/86 enuncia:

«Lo scopo della presente direttiva è quello di fissare le condizioni dell'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare di cui dispongono i cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio degli Stati membri».

8 L'articolo 4, paragrafo 1, di detta direttiva stabilisce quanto segue:

«1. In virtù della presente direttiva e subordinatamente alle condizioni stabilite al capo IV e all'articolo 16, gli Stati membri autorizzano l'ingresso e il soggiorno dei seguenti familiari:

a) il coniuge del soggiornante;

(...)».

9 Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, di detta direttiva:

«Gli Stati membri possono respingere una domanda di ingresso e soggiorno dei familiari per ragioni di ordine pubblico, di sicurezza pubblica o di sanità pubblica».

10 L'articolo 7 della direttiva 2003/86 è formulato come segue:

«1. Al momento della presentazione della domanda di ricongiungimento familiare, lo Stato membro interessato può chiedere alla persona che ha presentato la richiesta di dimostrare che il soggiornante dispone:

a) di un alloggio considerato normale per una famiglia analoga nella stessa regione e che corrisponda alle norme generali di sicurezza e di salubrità in vigore nello Stato membro interessato;

b) di un'assicurazione contro le malattie che copra tutti i rischi di norma coperti per i cittadini dello Stato membro interessato, per se stesso e per i suoi familiari;

c) di risorse stabili e regolari sufficienti per mantenere se stesso e i suoi familiari senza ricorrere al sistema di assistenza sociale dello Stato membro interessato. Gli Stati membri valutano queste risorse rispetto alla loro natura e regolarità e possono tenere conto della soglia minima delle retribuzioni e delle pensioni nazionali, nonché del numero di familiari.

2. Gli Stati membri possono chiedere ai cittadini di paesi terzi di soddisfare le misure di integrazione, conformemente alla legislazione nazionale.

In riferimento ai rifugiati e/o ai loro familiari di cui all'articolo 12, le misure di integrazione di cui al primo comma possono essere applicate soltanto dopo che alle persone interessate sia stato accordato il ricongiungimento familiare».

11 L'articolo 17 di tale direttiva così dispone:

«In caso di rigetto di una domanda, di ritiro o di mancato rinnovo del permesso di soggiorno o di adozione di una misura di allontanamento nei confronti del soggiornante o dei suoi familiari, gli Stati membri prendono nella dovuta considerazione la natura e la solidità dei vincoli familiari della

persona e la durata del suo soggiorno nello Stato membro, nonché l'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo paese d'origine».

### *Il diritto tedesco*

12 Come risulta dalla decisione di rinvio, il rilascio del visto richiesto è disciplinato dalle seguenti disposizioni della legge in materia di soggiorno, lavoro e integrazione degli stranieri nel territorio federale (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet), nella versione risultante dalla comunicazione del 25 febbraio 2008 (BGBl. 2008 I, pag. 162), quale modificata dall'articolo 2 della legge del 21 gennaio 2013 (BGBl. 2013 I, pag. 86, in prosieguo: la «legge sul soggiorno degli stranieri»).

13 Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 8, di tale legge:

«Le competenze di base della lingua tedesca corrispondono al livello A 1 del quadro europeo comune di riferimento per le lingue (raccomandazioni del comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa n. R (98) 6, del 17 marzo 1998, relativa al quadro comune di riferimento per le lingue)».

14 L'articolo 27, paragrafo 1, della legge sul soggiorno degli stranieri stabilisce quanto segue:

«Un permesso di soggiorno temporaneo per realizzare e salvaguardare la comunanza di vita familiare nel territorio federale viene rilasciato e prorogato ai familiari stranieri (ricongiungimento familiare) ai fini della tutela del matrimonio e della famiglia ai sensi dell'articolo 6 del Grundgesetz [costituzione tedesca]».

15 Sotto la rubrica «Ricongiungimento dei coniugi», l'articolo 30 della legge sul soggiorno degli stranieri è formulato come segue:

«1. Il coniuge di uno straniero ha diritto a un permesso di soggiorno temporaneo se

- 1) entrambi i coniugi hanno compiuto 18 anni,
- 2) il coniuge è in grado di comunicare almeno in modo elementare in tedesco e
- 3) lo straniero
  - a) possiede un permesso di soggiorno a tempo indeterminato (...).

Il primo periodo, punti 1 e 2, non trova applicazione ai fini del rilascio del permesso di soggiorno temporaneo, se

1. lo straniero possiede un permesso di soggiorno temporaneo in base agli articoli da 19 a 21 della presente legge [permesso di soggiorno per determinate attività lavorative] e il matrimonio era già stato celebrato, quando questi ha trasferito nel territorio federale il centro dei propri interessi (...).

Il primo periodo, punto 2, non trova applicazione ai fini del rilascio del permesso di soggiorno temporaneo, se

- 1) (...)

2) il coniuge non è in condizione di dimostrare una conoscenza elementare della lingua tedesca a causa di una malattia o un impedimento fisico, mentale o psicologico;

(...)).».

16 Dalla decisione di rinvio risulta che l'articolo 30, paragrafo 1, prima frase, punto 2, della legge sul soggiorno degli stranieri è stato introdotto dalla legge volta a recepire le direttive dell'Unione europea in materia di diritto di soggiorno e asilo (Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union), del 19 agosto 2007 (BGBl. 2007 I, pag. 1970).

### **Procedimento principale e questioni pregiudiziali**

17 La ricorrente nel procedimento principale è una cittadina turca nata in Turchia nel 1970 e residente in tale paese. Essa chiede il rilascio di un visto per ricongiungimento familiare con il coniuge, nato nel 1964, anch'egli cittadino turco, che vive in Germania dal 1998.

18 Dal 2002, il sig. Dogan è titolare di un permesso di soggiorno temporaneo, divenuto in seguito a tempo indeterminato. Egli dirige una società a responsabilità limitata, di cui è l'azionista maggioritario, attività che egli esercita tuttora.

19 Il 18 gennaio 2011 la sig.ra Dogan ha chiesto all'ambasciata tedesca di Ankara (Turchia) il rilascio per se stessa e, inizialmente, per due dei suoi figli, di un visto per ricongiungimento familiare di coniugi e figli. A tal fine, essa allegava, in particolare, un attestato del Goethe-Institut relativo a un esame di lingua di livello A 1 che ella avrebbe sostenuto il 28 settembre 2010 e superato con voto «sufficiente» (62 punti su 100). Nella prova scritta dell'esame essa otteneva un risultato di 14,11 punti su 25.

20 Secondo l'ambasciata tedesca, la ricorrente nel procedimento principale è però analfabeta. Essa avrebbe superato l'esame indicando a caso le risposte di un questionario a scelta multipla e avrebbe imparato a memoria e riprodotto le tre frasi tipo.

21 Con decisione del 23 marzo 2011, la medesima ambasciata ha respinto la richiesta della sig.ra Dogan per mancata prova della conoscenza della lingua tedesca. La ricorrente nel procedimento principale non ha contestato tale decisione, ma in data 26 luglio 2011 ha presentato presso la stessa ambasciata una nuova domanda di rilascio di un visto per ricongiungimento familiare soltanto per se stessa, domanda di nuovo respinta da detta ambasciata con decisione del 31 ottobre 2011.

22 A seguito di una domanda di riesame («Remonstration») proposta dalla sig.ra Dogan tramite un avvocato il 15 novembre 2011, l'ambasciata tedesca ad Ankara ha annullato la decisione iniziale, e l'ha sostituita con la decisione del 24 gennaio 2012 sulla «Remonstration», respingendo anche tale domanda con il motivo che la ricorrente nel procedimento principale non disponeva delle conoscenze linguistiche necessarie in quanto analfabeta.

23 La sig.ra Dogan, ritenendo di possedere le conoscenze linguistiche necessarie e considerando, inoltre, che l'obbligo di provare la conoscenza della lingua tedesca violi il divieto di reformatio in peius di cui all'Accordo di associazione, ha proposto dinanzi al Verwaltungsgericht Berlin un ricorso avverso la decisione del 24 gennaio 2012.

24 In tale contesto il Verwaltungsgericht Berlin ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

1) «Se l'articolo 41, paragrafo 1, del protocollo addizionale (...) relativo ai provvedimenti da prendere nella fase transitoria dell'associazione creata dall'Accordo [di associazione] osti a una norma di diritto interno, introdotta solo successivamente alla sua entrata in vigore, in base alla quale il primo ingresso nella Repubblica federale di Germania di un familiare di un cittadino turco che goda del regime di cui all'articolo 41, paragrafo 1, del protocollo addizionale, è subordinato alla sua previa dimostrazione della capacità di comunicare in modo elementare in tedesco».

2) Se l'articolo 7, paragrafo 2, primo comma, della direttiva 2003/86 (...) osti alla norma di diritto interno indicata nella prima questione».

### **Sulle questioni pregiudiziali**

#### *Sulla prima questione*

25 Con la sua prima questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 41, paragrafo 1, del protocollo addizionale debba essere interpretato nel senso che la clausola di standstill enunciata in tale disposizione osti a una misura di diritto interno, introdotta dopo l'entrata in vigore di detto protocollo addizionale nello Stato membro interessato, che impone ai coniugi di cittadini turchi residenti in detto Stato membro, che intendano fare ingresso nel territorio di tale Stato per ricongiungimento familiare, la condizione di provare previamente l'acquisizione di conoscenze linguistiche elementari della lingua ufficiale di detto Stato membro.

26 In via preliminare, si deve ricordare che secondo giurisprudenza costante, la clausola di standstill enunciata all'articolo 41, paragrafo 1, del protocollo addizionale vieta in modo generale l'introduzione di una qualsiasi nuova misura che abbia per oggetto o per effetto di subordinare l'esercizio, da parte di un cittadino turco, della libertà di stabilimento o di libera prestazione dei servizi nel territorio nazionale a presupposti più rigorosi di quelli che gli erano applicabili alla data di entrata in vigore del protocollo addizionale nei confronti dello Stato membro interessato (sentenza Dereci e a., C-256/11, EU:C:2011:734, punto 88 e giurisprudenza ivi citata).

27 È stato generalmente riconosciuto che tale disposizione vieta, a partire dall'entrata in vigore, nello Stato membro ospitante, dell'atto giuridico cui tale disposizione appartiene, l'introduzione di qualsiasi nuova restrizione all'esercizio della libertà di stabilimento o di libera prestazione dei servizi, incluse quelle riguardanti le condizioni sostanziali e/o procedurali in materia di prima ammissione nel territorio dello Stato membro interessato dei cittadini turchi che intendano avvalersi di suddette libertà economiche (sentenza Oguz, C-186/10, EU:C:2011:509, punto 22 e giurisprudenza ivi citata).

28 Infine, secondo la giurisprudenza della Corte, indipendentemente dal fatto che il tramite sia la libertà di stabilimento oppure la libera prestazione dei servizi, solo in quanto costituente il corollario dell'esercizio di un'attività economica la clausola di standstill può riguardare le condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini turchi nel territorio degli Stati membri (sentenza Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583, punto 55).

29 Nel caso di specie, è assodato che la disposizione nazionale controversa nel procedimento principale è stata introdotta dopo il 1° gennaio 1973, data di entrata in vigore nello Stato membro interessato del protocollo addizionale, e che essa comporta, per i coniugi degli stranieri residenti in questo Stato membro, condizioni di ammissione più restrittive, in materia di ricongiungimento

familiare, rispetto a quelle preesistenti, con la conseguenza di rendere più difficile detto ricongiungimento.

30 Risulta peraltro dalla decisione di rinvio che la sig.ra Dogan vuole fare ingresso nel territorio dello Stato membro interessato non per avvalersi della libera prestazione di servizi o della libertà di stabilimento, ma per raggiungere suo marito ivi residente, per condurre con lui una vita familiare.

31 Infine, risulta altresì dalla decisione di rinvio che il sig. Dogan è un cittadino turco, che risiede nello Stato membro interessato dal 1998 e che, nella sua qualità di dirigente di una società a responsabilità limitata di cui è l'azionista maggioritario, dispone di redditi provenienti da un'attività autonoma (v., in tal senso, sentenza Asscher, C-107/94, EU:C:1996:251, punto 26). Dati tali presupposti, la situazione del sig. Dogan rientra nell'ambito di applicazione del principio della libertà di stabilimento.

32 Pertanto, nel procedimento principale, la conformità o meno della disposizione nazionale controversa con la clausola di standstill enunciata all'articolo 41, paragrafo 1, del protocollo addizionale dev'essere esaminata rispetto all'esercizio della libertà di stabilimento da parte del sig. Dogan.

33 Si deve pertanto esaminare se, nell'ambito del ricongiungimento familiare, l'introduzione di una nuova normativa che rende più restrittive le condizioni per la prima ammissione dei coniugi di cittadini turchi residenti in uno Stato membro rispetto a quelle applicabili alla data dell'entrata in vigore di tale protocollo addizionale nello Stato membro interessato, possa costituire una «nuov[a] restrizion[e]» alla libertà di stabilimento di detti residenti turchi, ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 1, del protocollo addizionale.

34 Al riguardo, si deve rilevare che la Corte ha dichiarato che 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 Stati (v. sentenza Dülger, C-451/11, EU:C:2012:504, punto 42).

35 Infatti, 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, di modo che detto cittadino può eventualmente trovarsi costretto a scegliere tra la sua attività nello Stato membro interessato e la propria vita di famiglia in Turchia.

36 Si deve pertanto considerare che una normativa come quella controversa nel procedimento principale, che rende più difficile il ricongiungimento familiare rendendo più restrittive 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 del protocollo addizionale, costituisce una «nuov[a] restrizion[e]», ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 1, del protocollo addizionale, all'esercizio della libertà di stabilimento da parte di detti cittadini turchi.

37 Occorre infine rilevare che una restrizione, che avrebbe come oggetto o effetto quello di assoggettare l'esercizio, da parte di un cittadino turco, della libertà di stabilimento sul territorio nazionale a condizioni più restrittive di quelle applicabili al momento dell'entrata in vigore del protocollo addizionale, è vietata a meno che essa sia giustificata da un motivo imperativo di interesse generale, sia idonea a garantire il raggiungimento dell'obiettivo perseguito e non vada al

di là di quanto necessario per ottenerlo (v., per analogia, sentenza Demir, C-225/12, EU:C:2013:725, punto 40).

38 Al riguardo, anche supponendo che i motivi esposti dal governo tedesco, ossia, l'obiettivo di contrastare i matrimoni forzati e quello di favorire l'integrazione, possano costituire motivi imperativi di interesse generale, nondimeno una disposizione nazionale come quella controversa nel procedimento principale va al di là di quanto necessario per ottenere l'obiettivo perseguito, dal momento che la mancata prova dell'acquisizione di conoscenze linguistiche sufficienti comporta automaticamente il rigetto della domanda di ricongiungimento familiare, senza tenere conto delle circostanze proprie di ciascun caso di specie.

39 Tenuto conto di tutte le considerazioni che precedono, si deve rispondere alla prima questione che l'articolo 41, paragrafo 1, del protocollo addizionale dev'essere interpretato nel senso che la clausola di standstill enunciata in tale disposizione osta a una misura di diritto interno, introdotta successivamente all'entrata in vigore di detto protocollo addizionale nello Stato membro interessato, che impone ai coniugi dei cittadini turchi residenti in detto Stato membro, che intendono 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 membro.

#### *Sulla seconda questione*

40 Alla luce della soluzione fornita alla prima questione, non è necessario rispondere alla seconda.

#### **Sulle spese**

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

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

**L'articolo 41, paragrafo 1, del protocollo addizionale, firmato il 23 novembre 1970 a Bruxelles e concluso, approvato e confermato a nome della Comunità economica europea con il regolamento (CEE) n. 2760/72 del Consiglio, del 19 dicembre 1972, per la conclusione del protocollo addizionale e del protocollo finanziario, firmati il 23 novembre 1970 e allegati all'accordo che crea un'Associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia, e relativo ai provvedimenti da prendere per la loro entrata in vigore, dev'essere interpretato nel senso che la clausola di standstill enunciata in tale disposizione osta a una misura di diritto interno, introdotta successivamente all'entrata in vigore di detto protocollo addizionale nello Stato membro interessato, che impone ai coniugi di cittadini turchi residenti in detto Stato membro, che intendono 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 membro.**

Firme