ECLI:EU:C:2018:632

Edizione provvisoria

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

7 agosto 2018 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Associazione CEE-Turchia – Decisione n. 2/76 – Articolo 7 – Clausola di "standstill" – Diritto di soggiorno dei familiari di un lavoratore turco – Obbligo di ottenere un visto per l'ammissione nel territorio di uno Stato membro»

Nella causa C-123/17,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale, Germania), con decisione del 26 gennaio 2017, pervenuta in cancelleria il 10 marzo 2017, nel procedimento

Nefiye Yön

contro

Landeshauptstadt Stuttgart,

con l'intervento di:

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta da R. Silva de Lapuerta (relatore), presidente di sezione, C.G. Fernlund, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev e S. Rodin, giudici,

avvocato generale: E. Sharpston

cancelliere: M. Ferreira, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 18 gennaio 2018,

considerate le osservazioni presentate:

– per N. Yön, da H. Baiker, Rechtsanwalt;

– per la Landeshauptstadt Stuttgart, da C. Schlegel-Herfelder, in qualità di agente;

– per il governo tedesco, da R. Kanitz, T. Henze e J. Möller, in qualità di agenti;

– per la Commissione europea, da T. Maxian Rusche e D. Martin, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 19 aprile 2018,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 7 della decisione n. 2/76, del 20 dicembre 1976, adottata dal Consiglio di associazione istituito dall'Accordo che crea un'associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia, firmato ad Ankara il 12 settembre 1963 dalla Repubblica di Turchia, da un lato, nonché dagli Stati membri della CEE e dalla Comunità, dall'altro, e concluso, approvato e confermato a nome di quest'ultima con decisione 64/732/CEE del Consiglio, del 23 dicembre 1963 (GU 1964, 217, pag. 3685; in prosieguo: l'«Accordo di associazione»), nonché dell'articolo 13 della decisione n. 1/80 del Consiglio di associazione, del 19 settembre 1980, relativa allo sviluppo dell'associazione.

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la sig.ra Nefiye Yön e la Landeshauptstadt Stuttgart (città di Stoccarda, capitale dello Stato federale, Germania) (in prosieguo: la «città di Stoccarda»), in merito al rigetto, da parte di quest'ultima, della sua domanda di rilascio di un permesso di soggiorno in Germania a fini di ricongiungimento familiare.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

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 della Repubblica di Turchia ed il miglioramento del livello di occupazione e del tenore di vita del popolo turco.

4 A tal fine, l'Accordo di associazione prevede una fase preparatoria, diretta a consentire alla Repubblica di Turchia di rafforzare la propria economia con l'aiuto della Comunità (articolo 3), una fase transitoria, nel corso della quale le parti contraenti assicurano la progressiva attuazione di un'unione doganale e il ravvicinamento delle politiche economiche (articolo 4), e una fase definitiva, basata sull'unione doganale, che implica il rafforzamento della coordinazione delle politiche economiche delle parti contraenti (articolo 5).

5 L'articolo 6 dell'Accordo di associazione così recita:

«Per assicurare l'applicazione ed il progressivo sviluppo del regime di Associazione, le Parti Contraenti si riuniscono in un [c]onsiglio di Associazione che agisce nei limiti delle attribuzioni conferitegli dall'Accordo [di associazione]».

6 Ai sensi dell'articolo 8 dell'Accordo di associazione, che trova collocazione nel titolo II di quest'ultimo, intitolato «Attuazione della fase transitoria»:

«Per realizzare gli obiettivi enunciati nell'articolo 4, il [c]onsiglio di Associazione stabilisce, prima che abbia inizio la fase transitoria e secondo la procedura prevista dall'articolo 1 del Protocollo [addizionale], le condizioni, le modalità e il ritmo di applicazione delle disposizioni riguardanti i settori contemplati nel [Trattato CE] che dovranno essere presi in considerazione, e in particolare quelli menzionati nel presente Titolo, nonché ogni clausola di salvaguardia che risultasse utile».

7 L'articolo 12 dell'Accordo di associazione, che figura al capitolo 3, intitolato «Altre disposizioni di carattere economico», del titolo II del medesimo, prevede quanto segue:

«Le Parti Contraenti convengono di ispirarsi agli articoli [39], [40] e [41 CE] per realizzare gradualmente tra di loro la libera circolazione dei lavoratori».

Protocollo addizionale

8 Il protocollo addizionale, firmato il 23 novembre 1970 a Bruxelles e concluso, approvato e confermato a nome della Comunità dal regolamento (CEE) n. 2760/72 del Consiglio, del 19 dicembre 1972 (GU 1972, L 293, pag. 1; in prosieguo: il «protocollo addizionale»), che, in conformità al suo articolo 62, costituisce parte integrante dell'Accordo di associazione, stabilisce, ai sensi del suo articolo 1, le condizioni, le modalità e i ritmi di realizzazione della fase transitoria di cui all'articolo 4 di detto Accordo.

9 Il protocollo addizionale contiene un titolo II, intitolato «Circolazione delle persone e dei servizi», il cui capitolo I riguarda «[i] lavoratori» ed il cui capitolo II è intitolato «Diritto di stabilimento, servizi e trasporti».

10 Ai sensi dell'articolo 36 del protocollo addizionale, che fa parte del suddetto capitolo I:

«La libera circolazione dei lavoratori tra gli Stati membri della Comunità e la Turchia sarà realizzata gradualmente, conformemente ai principi enunciati all'articolo 12 dell'Accordo di Associazione tra la fine del dodicesimo e del ventiduesimo anno dall'entrata in vigore di detto Accordo.

Il Consiglio di Associazione stabilirà le modalità all'uopo necessarie».

11 L'articolo 41, paragrafo 1, del protocollo addizionale, che figura al capitolo II del titolo II del medesimo, prevede quanto segue:

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

Decisione n. 2/76

12 L'articolo 1 della decisione n. 2/76 così recita:

«1. La presente decisione definisce, per una prima tappa, le modalità di attuazione dell'articolo 36 del Protocollo addizionale.

2. La durata di questa prima tappa è fissata in quattro anni a decorrere dal 1° dicembre 1976».

13 L'articolo 7 di tale decisione prevede quanto segue:

«Gli Stati membri della Comunità e la Turchia non possono introdurre nuove restrizioni concernenti le condizioni d'accesso all'occupazione dei lavoratori che, sul loro rispettivo territorio, sono in regola in materia di soggiorno e di occupazione».

14 Ai sensi dell'articolo 9 della suddetta decisione, «[l]e disposizioni della presente decisione sono applicate fatte salve le limitazioni giustificate da ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica».

15 L'articolo 11 della medesima decisione così recita:

«Un anno prima del termine della prima tappa ed alla luce dei risultati conseguiti nella medesima il [c]onsiglio di Associazione avvierà lavori per determinare il contenuto della tappa successiva e assicurarsi che la decisione a questa relativa sia messa in vigore a partire dalla data di scadenza della prima tappa. Le disposizioni della presente decisione continueranno ad essere applicate fino all'entrata in vigore di tale tappa successiva».

16 Ai sensi dell'articolo 13 della decisione n. 2/76, essa è entrata in vigore il 20 dicembre 1976.

Decisione n. 1/80

17 Come risulta dal suo terzo considerando, la decisione n. 1/80 è intesa a migliorare, nel settore sociale, il regime di cui beneficiano i lavoratori e i loro familiari rispetto al regime istituito con la decisione n. 2/76.

18 La sezione 1, intitolata «Problemi relativi all'occupazione e alla libera circolazione dei lavoratori», del capitolo II, intitolato «Disposizioni sociali», della decisione n. 1/80, contiene l'articolo 13, il quale prevede quanto segue:

«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».

19 Secondo l'articolo 14 di tale decisione, parimenti contenuto nella suddetta sezione 1:

«1. Le disposizioni della presente sezione vengono applicate fatte salve le limitazioni giustificate da motivi d'ordine pubblico, di sicurezza e di sanità pubbliche.

2. Esse non pregiudicano i diritti e gli obblighi derivanti dalle legislazioni nazionali o dagli accordi bilaterali esistenti tra la Turchia e gli Stati membri della Comunità, qualora questi contemplino, a favore dei loro cittadini, un regime più favorevole».

20 Ai sensi dell'articolo 16 della decisione n. 1/80, le disposizioni della sezione 1 del capitolo II della stessa vengono applicate con decorrenza dal 1° dicembre 1980.

Diritto tedesco

21 Sotto il titolo «Scopo della presente legge; ambito d'applicazione», l'articolo 1, paragrafo 1, primo periodo, del Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (legge tedesca in materia di soggiorno, lavoro e integrazione degli stranieri nel territorio federale), del 30 luglio 2004 (BGBl. 2004 I, pag. 1950; in prosieguo: l'«AufenthG»), nella versione applicabile al procedimento principale, prevede quanto segue:

«Scopo della presente legge è quello di controllare e limitare l'ingresso di stranieri nella Repubblica federale di Germania».

22 L'articolo 4 dell'AufenthG, intitolato «Necessità di un'autorizzazione al soggiorno», al paragrafo 1, così dispone:

«In mancanza di disposizioni in senso contrario nel diritto dell'Unione europea o nella legislazione delegata e ad eccezione del caso in cui sussista un diritto di soggiorno [in forza dell'Accordo di associazione], gli stranieri devono essere in possesso di un'autorizzazione al soggiorno per entrare o soggiornare nel territorio della Repubblica federale [di Germania]. L'autorizzazione al soggiorno è concessa sotto forma di:

1. visto ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, punto 1, e paragrafo 3, della presente legge;

2. permesso di soggiorno temporaneo (articolo 7),

(...)».

23 L'articolo 5 dell'AufenthG, intitolato «Condizioni generali di rilascio», al paragrafo 2, prevede quanto segue:

«Il rilascio di un permesso di soggiorno temporaneo è altresì subordinato alle seguenti condizioni (...) che lo straniero:

1. sia entrato [in Germania] disponendo del necessario visto

2. abbia già fornito nella domanda di visto le informazioni necessarie per il rilascio [di un permesso di soggiorno temporaneo].

Tali condizioni possono essere derogate qualora i requisiti sostanziali per il rilascio di un permesso di soggiorno siano soddisfatti o qualora, tenuto conto delle particolari circostanze del caso di specie, sarebbe irragionevole riavviare il procedimento per il rilascio del visto».

24 L'articolo 6 dell'AufenthG, intitolato «Visto», è così formulato:

«1) In applicazione del [regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti) (GU 2009, L 243, pag. 1)], i seguenti visti possono essere rilasciati ad uno straniero:

1. un visto di transito o per soggiorni previsti non superiori a tre mesi entro un termine di sei mesi a partire dal giorno del primo ingresso nel territorio degli Stati Schengen (visto per gli Stati Schengen)

(...)

3) Per i soggiorni di lunga durata, è necessario un visto per il territorio federale (visto nazionale) rilasciato prima dell'ingresso».

25 L'articolo 30 dell'AufenthG, intitolato «Ricongiungimento dei coniugi», al suo paragrafo 1, dispone quanto segue:

«Al coniuge di uno straniero deve essere rilasciato un permesso di soggiorno temporaneo qualora

(...)

2. l'interessato sia in grado di comunicare in tedesco almeno a livello elementare

(...)

Nonostante quanto disposto al punto 2 della prima frase, il permesso di soggiorno temporaneo può essere rilasciato qualora

(...)

2. il coniuge non sia in grado di provare la conoscenza elementare del tedesco a causa di una malattia fisica, mentale o psicologica, o a causa di una disabilità,

(...)

6. nelle circostanze del caso specifico, non sia possibile o ragionevole attendersi che lo stesso compia sforzi al fine di acquisire una conoscenza elementare del tedesco prima del suo ingresso nel territorio [federale].

(...)».

26 Dalla decisione di rinvio risulta che l'obbligo di ottenere un visto ai fini di ricongiungimento familiare è stato introdotto dall'articolo 1 dell'Elfte Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes (Undicesimo regolamento recante modifica del regolamento di attuazione della legge in materia di soggiorno, lavoro e integrazione degli stranieri nel territorio federale), del 1° luglio 1980 (BGBl. 1980 I, pag. 782), entrata in vigore il 5 ottobre 1980.

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

27 La ricorrente nel procedimento principale, la sig.ra Yön, è una cittadina turca il cui marito, anch'egli cittadino turco, risiede in Germania dal 1995. Quest'ultimo è in possesso di un titolo di residenza permanente in tale Stato membro dal 2005 e lavora in un panificio dall'aprile 2009. Il sig. e la sig.ra Yön hanno contratto matrimonio nell'agosto 2004. La coppia ha tre figli maggiorenni che vivono, rispettivamente, in Turchia, in Germania e in Austria.

28 Nel corso degli anni 2007 e 2011, la sig.ra Yön ha presentato tre domande successive di rilascio di un visto all'ambasciata tedesca ad Ankara (Turchia) al fine di raggiungere il marito in Germania. Tali domande sono state respinte con la motivazione che la ricorrente non possedeva una sufficiente conoscenza della lingua tedesca.

29 Nel marzo 2013, la sig.ra Yön si è recata nei Paesi Bassi con un visto Schengen rilasciato dall'ambasciata olandese ad Ankara, per far visita a sua sorella. Nell'aprile 2013 è entrata in Germania dai Paesi Bassi per raggiungere suo marito.

30 Nel maggio 2013, la sig.ra Yön ha chiesto alle autorità tedesche che le fosse rilasciato un permesso di soggiorno temporaneo ai fini di ricongiungimento familiare, indicando di essere dipendente dall'aiuto del marito a causa del proprio stato di salute e del proprio analfabetismo.

31 Con una decisione del marzo 2014, la città di Stoccarda ha respinto tale domanda con la motivazione che, da un lato, la sig.ra Yön non aveva dimostrato di possedere le conoscenze linguistiche richieste, ai sensi dell'articolo 30, paragrafo 1, primo periodo, punto 2, dell'AufenthG e che, dall'altro, era entrata nel territorio federale senza il visto nazionale necessario.

32 Investito del ricorso presentato dalla sig.ra Yön avverso la summenzionata decisione, il Verwaltungsgericht (Tribunale amministrativo, Germania), con sentenza del 21 luglio 2014, ha accolto tale ricorso, riconoscendo il diritto della ricorrente nel procedimento principale al rilascio del permesso di soggiorno richiesto, poiché sia il requisito delle conoscenze linguistiche che l'obbligo di ottenere un visto ai fini di ricongiungimento familiare costituivano nuove restrizioni contrarie alle clausole di «standstill» contemplate nell'ambito dell'Accordo di associazione. Per quanto riguarda, in particolare, l'obbligo di ottenere un visto, detto giudice ha ritenuto che tale obbligo fosse in contrasto con la clausola di «standstill» prevista all'articolo 7 della decisione n. 2/76.

33 La città di Stoccarda ha proposto dinanzi al Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale, Germania) ricorso per cassazione («*Revision*») avverso tale sentenza.

34 Il giudice del rinvio si interroga sulla compatibilità dell'obbligo, imposto dal diritto nazionale di uno Stato membro, per un cittadino di uno Stato terzo, di ottenere un visto al fine di raggiungere il proprio coniuge, cittadino turco, che lavora nel territorio di detto Stato, con la clausola di «standstill» prevista all'articolo 7 della decisione n. 2/76.

35 Per contro, tale giudice non mette in dubbio la compatibilità del requisito delle conoscenze linguistiche con il diritto dell'Unione. Esso rileva, a tale riguardo, che una clausola relativa ai casi che presentano particolari difficoltà è stata inserita nell'articolo 30, paragrafo 1, terzo periodo, punto 6, dell'AufenthG, dal Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung (legge di riforma del diritto di soggiorno e della cessazione del soggiorno), del 27 luglio 2015 (BGBl. 2015 I, pag. 1386), al fine di attuare la sentenza del 10 luglio 2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066). Il giudice del rinvio ritiene parimenti, dato che tale clausola relativa ai casi che presentano particolari difficoltà è entrata in vigore durante la procedura di ricorso nel procedimento principale e che pertanto il Verwaltungsgericht (Tribunale amministrativo) non ha mai esaminato se, nel caso di specie, fosse possibile derogare al requisito della prova di conoscenze linguistiche elementari ai sensi di detta clausola, che sarebbe eventualmente opportuno procedere a tale esame dopo che la Corte si sia pronunciata sulla compatibilità dell'obbligo di ottenere un visto con il diritto dell'Unione.

36 Alla luce di quanto precede, il Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se la clausola di "standstill" di cui all'articolo 7 della decisione n. 2/76 sia stata integralmente sostituita dalla clausola di "standstill" di cui all'articolo 13 della decisione n. 1/80 o se la legittimità di nuove restrizioni alla libera circolazione dei lavoratori introdotte tra l'entrata in

vigore della decisione n. 2/76 e il momento in cui l'articolo 13 della decisione n. 1/80 del Consiglio di associazione è divenuto applicabile debba continuare ad essere valutata ai sensi del succitato articolo 7.

2) Qualora occorra rispondere alla prima questione nel senso che l'articolo 7 della decisione n. 2/76 del Consiglio di associazione non è stato integralmente sostituito: se la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea riguardante l'articolo 13 della decisione n. 1/80 del Consiglio di associazione debba essere integralmente estesa anche all'applicazione dell'articolo 7 della decisione n. 2/76 di detto Consiglio, con la conseguenza che [tale disposizione] comprende anche una normativa nazionale introdotta con effetto dal 5 ottobre 1980 che subordina il ricongiungimento del coniuge di un lavoratore turco al rilascio di un visto nazionale.

3) Se l'introduzione di una siffatta disciplina nazionale sia giustificata da un motivo imperativo di interesse generale, in particolare, dall'obiettivo di un efficace controllo dell'immigrazione e di gestione dei flussi migratori, ove si tenga conto di particolari circostanze del caso specifico attraverso una clausola relativa ai casi che presentano particolari difficoltà».

Sulle questioni pregiudiziali

37 Con le sue tre questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 7 della decisione n. 2/76 o l'articolo 13 della decisione n. 1/80 debbano essere interpretati nel senso che una misura di diritto nazionale, come quella controversa nel procedimento principale, introdotta nel corso del periodo compreso tra il 20 dicembre 1976 e il 30 novembre 1980, che subordina il rilascio di un permesso di soggiorno a fini di ricongiungimento familiare ai cittadini di Stati terzi, familiari di un lavoratore turco residente legalmente nello Stato membro interessato, al rilascio, a favore di tali cittadini, prima dell'ingresso nel territorio nazionale, di un visto ai fini di detto ricongiungimento, costituisce una «nuova restrizione», ai sensi di dette disposizioni, e, in caso di risposta in senso affermativo, se una misura siffatta possa nondimeno essere giustificata sulla base di ragioni afferenti al controllo efficace dell'immigrazione e alla gestione dei flussi migratori.

38 Come risulta dalla giurisprudenza della Corte, sia l'articolo 7 della decisione n. 2/76 che l'articolo 13 della decisione n. 1/80 prevedono una clausola inequivocabile di «standstill», riguardo all'introduzione di nuove restrizioni all'accesso al lavoro dei lavoratori che si trovino in posizione regolare per quanto concerne il soggiorno e l'occupazione nel territorio degli Stati contraenti (sentenza del 20 settembre 1990, Sevince, C-192/89, EU:C:1990:322, punto 18).

39 Le clausole di «standstill» previste all'articolo 7 della decisione n. 2/76 e all'articolo 13 della decisione n. 1/80 vietano pertanto, 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 libertà di circolazione dei lavoratori nel territorio nazionale a condizioni più restrittive di quelle che gli erano applicabili al momento dell'entrata in vigore delle summenzionate decisioni nei confronti dello Stato membro interessato (v., in tal senso, sentenza del 29 marzo 2017, Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239, punto 25 e giurisprudenza ivi citata).

Sull'applicazione ratione temporis dell'articolo 7 della decisione n. 2/76 o dell'articolo 13 della decisione n. 1/80 alla misura nazionale controversa nel procedimento principale

40 Come risulta dal punto 26 della presente sentenza, la misura nazionale controversa nel procedimento principale, ossia l'obbligo di ottenere un visto a fini di ricongiungimento familiare, è stata introdotta da una normativa nazionale emanata il 1º luglio 1980 ed entrata in vigore il 5 ottobre

1980. Occorre dunque, in primo luogo, verificare se tale misura rientri nell'ambito di applicazione ratione temporis della decisione n. 2/76 o in quello della decisione n. 1/80.

41 Al riguardo va ricordato, in limine, che, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, dell'Accordo di associazione, quest'ultimo ha lo scopo di promuovere il rafforzamento continuo ed equilibrato delle relazioni commerciali ed economiche tra le parti contraenti.

42 A tal fine, detto accordo istituisce un'associazione tra la Comunità e la Repubblica di Turchia che comporta una fase preparatoria che consenta alla Repubblica di Turchia di rafforzare la propria economia con l'aiuto della Comunità, una fase transitoria per la graduale attuazione di un'unione doganale e per il ravvicinamento delle politiche economiche e una fase definitiva che si fonda sull'unione doganale e implica un più ampio coordinamento delle politiche economiche (sentenza del 30 settembre 1987, Demirel, 12/86, EU:C:1987:400, punto 15).

43 Per quanto riguarda, in particolare, la libera circolazione dei lavoratori, l'articolo 12 dell'Accordo di associazione, che figura al titolo II di tale Accordo, relativo all'attuazione della fase transitoria dell'associazione, prevede che le parti contraenti convengono di ispirarsi agli articoli 39 CE, 40 CE e 41 CE per realizzare gradualmente tra loro la libera circolazione dei lavoratori. Il protocollo addizionale fissa, all'articolo 36, i termini per la realizzazione graduale della libera circolazione dei lavoratori e prevede che il Consiglio di associazione stabilisca le modalità all'uopo necessarie (sentenza del 10 febbraio 2000, Nazli, C-340/97, EU:C:2000:77, punti 50 e 51).

44 Sulla scorta dell'articolo 12 dell'Accordo di associazione e dell'articolo 36 del protocollo addizionale il Consiglio di associazione, istituito dal summenzionato Accordo per garantire l'attuazione e lo sviluppo progressivo del regime di associazione, ha inizialmente adottato, il 20 dicembre 1976, la decisione n. 2/76 che, ai sensi del suo articolo 1, si presenta come una prima tappa nella realizzazione della libera circolazione dei lavoratori tra la Comunità e la Turchia, la cui durata è stata stabilita in quattro anni a decorrere dal 1º dicembre 1976 (sentenza del 10 febbraio 2000, Nazli, C-340/97, EU:C:2000:77, punto 52). Come risulta dal suo articolo 13, tale decisione è entrata in vigore il 20 dicembre 1976.

45 L'articolo 11 della decisione n. 2/76 prevedeva l'adozione, da parte del Consiglio di associazione, di una successiva decisione recante attuazione, per una seconda fase, dell'articolo 36 del protocollo addizionale, precisando, da un lato, che tale decisione fosse messa in vigore a partire dalla data di scadenza della prima fase e, dall'altro, che le disposizioni della decisione n. 2/76 fossero applicate fino all'entrata in vigore della seconda tappa.

46 In tale contesto, il Consiglio di associazione ha poi emanato, il 19 settembre 1980, la decisione n. 1/80, che è volta, stando al suo terzo considerando, a migliorare, nel settore sociale, il regime di cui beneficiano i lavoratori e i loro familiari rispetto al regime istituito con la decisione n. 2/76 (sentenza del 23 gennaio 1997, Tetik, C-171/95, EU:C:1997:31, punto 19).

47 Le disposizioni della sezione 1, intitolata «Problemi relativi all'occupazione e alla libera circolazione dei lavoratori», del capitolo II, intitolato «Disposizioni sociali», della decisione n. 1/80, di cui fa parte l'articolo 13, costituiscono quindi una tappa supplementare verso la realizzazione della libera circolazione dei lavoratori (v., in tal senso, sentenza del 23 gennaio 1997, Tetik, C-171/95, EU:C:1997:31, punto 20 e giurisprudenza ivi citata), e sono applicabili, ai sensi dell'articolo 16 di detta decisione, a decorrere dal 1° dicembre 1980.

48 Da quanto precede risulta che l'articolo 7 della decisione n. 2/76 si applica ratione temporis alle misure nazionali introdotte nel periodo compreso tra il 20 dicembre 1976, data di entrata in

vigore di tale decisione, e il 30 novembre 1980, data in cui è scaduta la prima tappa di realizzazione della libera circolazione dei lavoratori tra la Comunità e la Turchia. Quanto all'articolo 13 della decisione n. 1/80, esso si applica ratione temporis alle misure nazionali introdotte a partire dal 1º dicembre 1980, data di entrata in vigore di tale decisione nonché dell'inizio della seconda tappa prevista nella realizzazione della libera circolazione dei lavoratori tra la Comunità e la Turchia.

49 Tale valutazione non può essere rimessa in discussione dall'argomentazione della città di Stoccarda e del governo tedesco, secondo la quale l'articolo 13 della decisione n. 1/80 ha sostituito l'articolo 7 della decisione n. 2/76 nel senso che, dopo l'entrata in vigore della decisione n. 1/80, è solo con riferimento alla clausola di «standstill» prevista all'articolo 13 di tale decisione che occorre valutare se una «nuova restrizione», ai sensi di tale disposizione, sia stata introdotta nel diritto nazionale.

50 Infatti, contrariamente a quanto sostenuto dalla città di Stoccarda e dal governo tedesco, un simile effetto non può essere dedotto dalla constatazione effettuata dalla Corte nell'ambito dell'interpretazione dell'articolo 2 della decisione n. 2/76 e dell'articolo 6 della decisione n. 1/80, al punto 14 della sentenza del 6 giugno 1995, Bozkurt (C-434/93, EU:C:1995:168), a cui fa riferimento il giudice del rinvio, secondo cui, dal 1º dicembre 1980, le disposizioni dell'articolo 6 della decisione n. 1/80 hanno sostituito le disposizioni corrispondenti, meno favorevoli, della decisione n. 2/76.

51 Sebbene, come risulta dai punti da 44 a 47 della presente sentenza, la decisione n. 2/76 sia scaduta al termine della prima tappa prevista nella realizzazione della libera circolazione dei lavoratori tra la Comunità e la Turchia, ossia il 30 novembre 1980, ed essa sia stata sostituita, dal 1º dicembre 1980, dalla decisione n. 1/80, tale sostituzione non può tuttavia essere interpretata nel senso che la decisione n. 2/76 sia stata abrogata con effetto retroattivo dalla decisione n. 1/80, di modo che la prima decisione non sia più applicabile.

52 Infatti, da un lato, né la decisione n. 1/80, né alcun'altra disposizione del diritto dell'Unione prevedono un simile effetto retroattivo.

53 Dall'altro lato, l'abrogazione retroattiva della decisione n. 2/76 comporterebbe un peggioramento dello status dei lavoratori turchi, in quanto «nuove restrizioni», ai sensi dell'articolo 7 di tale decisione, introdotte dagli Stati membri dopo la data di entrata in vigore di tale disposizione, ma prima della data di entrata in vigore dell'articolo 13 della decisione n. 1/80, non sarebbero più impedite da nessuna clausola di «standstill», il che non sarebbe compatibile né con il miglioramento del regime di cui beneficiano i lavoratori turchi e i loro familiari, a cui tende la decisione n. 1/80, né con il progetto di base per la realizzazione graduale della libera circolazione dei lavoratori tra la Comunità e la Turchia che è sotteso all'Accordo di associazione.

54 Pertanto, in assenza di abrogazione retroattiva della decisione n. 2/76, la clausola di «standstill» prevista all'articolo 7 di tale decisione deve essere applicata ad ogni misura introdotta da uno Stato membro nel corso del periodo compreso tra il 20 dicembre 1976 e il 30 novembre 1980, come è stato constatato al punto 48 della presente sentenza.

55 Di conseguenza, la misura nazionale controversa nel procedimento principale rientra nell'ambito di applicazione ratione temporis dell'articolo 7 della decisione n. 2/76.

56 Ciò premesso, il giudice del rinvio deve valutare la compatibilità della suddetta misura con la clausola di «standstill» prevista all'articolo 7 della decisione n. 2/76 e, conseguentemente, solo tale disposizione deve essere interpretata.

Sull'applicazione ratione materiae dell'articolo 7 della decisione n. 2/76 alla misura nazionale controversa nel procedimento principale

57 Occorre, in secondo luogo, verificare se la misura nazionale controversa nel procedimento principale rientri nell'ambito di applicazione ratione materiae dell'articolo 7 della decisione n. 2/76.

58 Dalla decisione di rinvio risulta che la summenzionata misura, che è applicabile dal 5 ottobre 1980, subordina il rilascio di un permesso di soggiorno a fini di ricongiungimento familiare alla condizione di ottenere, prima dell'ingresso nel territorio tedesco, un visto per detto ricongiungimento, e che tale condizione non era prevista prima di questa data.

59 Risulta pertanto che la misura nazionale controversa nel procedimento principale ha reso più restrittive le condizioni per il ricongiungimento familiare dei cittadini di Stati terzi residenti legalmente in Germania come lavoratori subordinati, tra i quali, in particolare, i lavoratori turchi come il marito della sig.ra Yön, rispetto a quelle esistenti alla data di entrata in vigore della decisione n. 2/76 in tale Stato membro.

60 In tale contesto, si deve ricordare che, in un primo momento, in sede di interpretazione della clausola di «standstill» prevista all'articolo 41, paragrafo 1, del protocollo addizionale, la Corte ha statuito che una normativa che ostacola 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 «nuova restrizione», ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 1, del protocollo addizionale, all'esercizio della libertà di stabilimento da parte di detti cittadini turchi (sentenza del 10 luglio 2014, Dogan, C-138/13, EU:C:2014:2066, punto 36).

61 La Corte ha precisato che ciò era la conseguenza del fatto che 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 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 familiare in Turchia (v., in tal senso, sentenza del 10 luglio 2014, Dogan, C-138/13, EU:C:2014:2066, punto 35).

62 In un secondo momento, in sede di interpretazione dell'articolo 13 della decisione n. 1/80, la Corte ha rilevato che l'interpretazione accolta al punto 60 della presente sentenza, alla luce dell'articolo 41, paragrafo 1, del protocollo addizionale, doveva parimenti essere accolta per quanto riguarda l'articolo 13 della decisione n. 1/80 (v., in tal senso, sentenza del 12 aprile 2016, Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, punto 42).

63 Infatti, come indicato dalla Corte, poiché la clausola di «standstill» prevista all'articolo 13 della decisione n. 1/80 è una disposizione avente la stessa natura di quella contenuta nell'articolo 41, paragrafo 1, del protocollo addizionale e le due clausole perseguono una finalità identica, l'interpretazione di tale articolo 41, paragrafo 1, deve valere anche per quanto riguarda l'obbligo di statu quo che costituisce il fondamento del summenzionato articolo 13 in materia di libera circolazione dei lavoratori (sentenza del 12 aprile 2016, Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, punto 41).

64 La Corte ha dunque 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 dell'articolo 13 di tale decisione,

all’esercizio da parte dei suddetti lavoratori turchi della libera circolazione dei lavoratori in tale Stato membro (sentenza del 29 marzo 2017, Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239, punto 31 e giurisprudenza ivi citata).

65 Orbene, occorre rilevare, da un lato, come già dichiarato dalla Corte, che la clausola di «standstill» prevista all’articolo 7 della decisione n. 2/76 è una disposizione avente la stessa natura di quelle previste all’articolo 13 della decisione n. 1/80 e all’articolo 41, paragrafo 1, del protocollo addizionale (v., in tal senso, sentenza dell’11 maggio 2000, Savas, C-37/98, EU:C:2000:224, punti 49 e 50 e giurisprudenza ivi citata).

66 Dall’altro, alla luce della natura, del contesto e dell’oggetto sia del protocollo addizionale e delle decisioni nn. 2/76 e 1/80, di cui l’articolo 41, paragrafo 1, nonché gli articoli 7 e 13 fanno rispettivamente parte, che dell’Accordo di associazione, al quale dette disposizioni si ricollegano, quali esposti ai punti da 41 a 47 della presente sentenza, occorre considerare che la clausola di «standstill» prevista all’articolo 7 della decisione n. 2/76 persegue, riguardo alla libera circolazione dei lavoratori, la medesima finalità delle clausole di «standstill» previste all’articolo 41, paragrafo 1, del protocollo addizionale e all’articolo 13 della decisione n. 1/80, vale a dire, come risulta dalla giurisprudenza della Corte, in particolare dalla sentenza del 21 ottobre 2003, Abatay e a. (C-317/01 e C-369/01, EU:C:2003:572, punto 72), la creazione di condizioni favorevoli all’attuazione progressiva, rispettivamente, del diritto di stabilimento, della libera prestazione dei servizi e della libera circolazione dei lavoratori, 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.

67 Inoltre, la differenza di formulazione tra l’articolo 7 della decisione n. 2/76 e l’articolo 13 della decisione n. 1/80, poiché quest’ultimo menziona, per la prima volta, oltre ai lavoratori, i loro familiari, non può giustificare che alla prima di tali due clausole di «standstill» sia attribuita, per quanto riguarda le misure nazionali relative al ricongiungimento familiare dei lavoratori turchi residenti legalmente nello Stato membro interessato, una portata meno ampia.

68 È sufficiente rilevare, al riguardo, che, come la Corte ha già precisato, solo qualora una normativa nazionale che inasprisce le condizioni del ricongiungimento familiare, come quella controversa nel procedimento principale, sia tale da incidere sull’esercizio da parte dei cittadini turchi residenti legalmente nello Stato membro interessato, come il marito della sig.ra Yön, di un’attività subordinata nel territorio di detto Stato, occorre considerare che una normativa siffatta rientra nell’ambito di applicazione della clausola di «standstill» di cui all’articolo 13 della decisione n. 1/80 (v., in tal senso, sentenza del 12 aprile 2016, Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, punto 44).

69 Ne consegue che una normativa come quella descritta al punto precedente della presente sentenza costituisce una nuova restrizione riguardo non al familiare interessato, bensì al lavoratore turco di riferimento.

70 Risulta da quanto precede che l’interpretazione accolta dalla Corte al punto 31 della sentenza del 29 marzo 2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239), per quanto riguarda l’articolo 13 della decisione n. 1/80, quale illustrata al punto 64 della presente sentenza, deve essere parimenti adottata per l’articolo 7 della decisione n. 2/76.

71 Pertanto, una misura nazionale come quella controversa nel procedimento principale costituisce una «nuova restrizione» ai sensi dell’articolo 7 della decisione n. 2/76 all’esercizio, da parte di un cittadino turco, della libera circolazione dei lavoratori nello Stato membro interessato e rientra, di conseguenza, nell’ambito di applicazione ratione materiae di tale disposizione.

Sull'eventuale ammissibilità della nuova restrizione ai sensi dell'articolo 7 della decisione n. 2/76

72 Nell'ambito dell'interpretazione dell'articolo 13 della decisione n. 1/80, la Corte ha osservato che una restrizione, che avrebbe come oggetto o effetto quello di assoggettare l'esercizio, da parte di un cittadino turco, della libera circolazione dei lavoratori sul territorio nazionale a condizioni più restrittive di quelle applicabili al momento dell'entrata in vigore della decisione n. 1/80, è vietata a meno che essa rientri nelle limitazioni di cui all'articolo 14 di tale decisione 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 ottenerlo (sentenza del 12 aprile 2016, Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, punto 51 e giurisprudenza ivi citata).

73 Tale valutazione può essere applicata nel contesto dell'articolo 7 della decisione n. 2/76.

74 Infatti, ai sensi dell'articolo 12 dell'Accordo di associazione, le parti contraenti di quest'ultimo, conformemente allo scopo esclusivamente economico che costituisce il fondamento dell'associazione tra la Comunità e la Repubblica di Turchia, hanno convenuto di ispirarsi alle disposizioni del diritto primario dell'Unione relative alla libera circolazione dei lavoratori, cosicché i principi riconosciuti nell'ambito delle suddette disposizioni devono essere estesi, nei limiti del possibile, ai cittadini turchi che beneficiano di diritti in base a tale Accordo di associazione (sentenza del 12 aprile 2016, Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, punto 52 e giurisprudenza ivi citata).

75 Si deve dunque verificare, in terzo luogo, se la misura nazionale controversa nel procedimento principale risponda ai criteri di cui al punto 72 della presente sentenza.

76 Occorre osservare, a tale riguardo, da un lato, che la misura nazionale controversa nel procedimento principale non rientra nelle limitazioni di cui all'articolo 9 della decisione n. 2/76, che corrisponde all'articolo 14 della decisione n. 1/80, poiché, come risulta dalle informazioni fornite dal giudice del rinvio, tale misura è giustificata da ragioni attinenti al controllo efficace dell'immigrazione e alla gestione dei flussi migratori.

77 Dall'altro lato, dalla giurisprudenza della Corte emerge che l'obiettivo di conseguire un'efficace gestione dei flussi migratori può costituire un motivo imperativo di interesse generale idoneo a giustificare una nuova restrizione ai sensi dell'articolo 7 della decisione n. 2/76 (v., per analogia, sentenza del 29 marzo 2017, Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239, punto 39).

78 Occorre dunque verificare se, come sostengono la città di Stoccarda e il governo tedesco, la misura nazionale controversa nel procedimento principale sia idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non ecceda quanto necessario ai fini del conseguimento dello stesso.

79 Per quanto concerne, anzitutto, l'adeguatezza di tale misura ai fini dell'obiettivo perseguito, è vero che l'obbligo imposto ai cittadini di Stati terzi, familiari di un lavoratore turco residente legalmente nello Stato membro interessato, di ottenere, prima dell'ingresso nel territorio tedesco, un visto per il ricongiungimento familiare, come condizione preliminare per il rilascio di un permesso di soggiorno ai fini di detto ricongiungimento, consente di controllare la regolarità del soggiorno di tali cittadini in detto Stato membro. Pertanto, dato che l'efficace gestione dei flussi migratori richiede un controllo di questi ultimi, una misura del genere è idonea a garantire la realizzazione di detto obiettivo.

80 Per quanto riguarda poi la questione se detta misura ecceda quanto necessario ai fini del conseguimento dell'obiettivo perseguito, occorre rilevare che, in linea di principio, l'obbligo, per i cittadini di Stati terzi, di ottenere un visto per l'ingresso e il soggiorno in Germania a fini di ricongiungimento familiare non può essere di per sé considerato sproporzionato rispetto all'obiettivo perseguito.

81 Tuttavia, il principio di proporzionalità richiede altresì che le modalità di attuazione di siffatto obbligo non eccedano quanto è necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito (sentenza del 29 marzo 2017, Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239, punto 43).

82 A tale riguardo, occorre osservare che, come risulta dal punto 23 della presente sentenza, il diritto nazionale prevede una clausola relativa ai casi che presentano particolari difficoltà, che consente di derogare all'obbligo di ottenere un visto qualora i requisiti sostanziali per il rilascio siano soddisfatti o qualora, tenuto conto delle particolari circostanze del caso di specie, sarebbe irragionevole riavviare il procedimento per il rilascio del visto dal paese d'origine.

83 Nel caso di specie, dal fascicolo di cui dispone la Corte risulta che la sig.ra Yön è entrata in Germania dai Paesi Bassi disponendo non del visto a fini di ricongiungimento familiare, bensì di un visto Schengen rilasciato dall'ambasciata dei Paesi Bassi ad Ankara.

84 Come emerge dalla decisione di rinvio, conformemente al diritto nazionale, l'ingresso della sig.ra Yön nel territorio tedesco senza il visto necessario non può automaticamente comportare il rigetto della sua domanda di rilascio di un permesso di soggiorno a fini di ricongiungimento familiare. Tuttavia, la decisione di derogare, in forza della clausola relativa ai casi che presentano particolari difficoltà, all'obbligo di ottenere il visto necessario rientra nel potere discrezionale delle autorità competenti, tenuto conto delle circostanze individuali del caso ad esse sottoposto.

85 Nel caso di specie, come risulta dalla decisione di rinvio, la sig.ra Yön fa valere il suo stato di dipendenza nei confronti del marito in considerazione del proprio stato di salute e del proprio analfabetismo.

86 Orbene, nell'ipotesi in cui, da un lato, a causa di problemi di salute o di altre difficoltà, la sig.ra Yön dipenda dall'assistenza e dal sostegno personale del marito al punto che quest'ultimo debba accompagnarla in Turchia affinché ella possa riavviare, da tale Stato terzo, il procedimento per il rilascio del visto necessario e, dall'altro, il margine di discrezionalità di cui dispongono le autorità competenti consenta a queste ultime, in siffatte circostanze, di decidere che non occorre tuttavia derogare all'obbligo di ottenere il visto necessario, anche qualora esse già dispongano di tutti gli elementi necessari per pronunciarsi sul diritto di soggiorno in Germania della ricorrente nel procedimento principale, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare, l'applicazione della misura nazionale controversa nel procedimento principale eccederebbe quanto necessario per il conseguimento dell'obiettivo da essa perseguito.

87 Infatti, in siffatte circostanze, non si può validamente sostenere che solo la partenza della sig.ra Yön dal territorio tedesco al fine di avviare, dalla Turchia, il procedimento volto ad ottenere il visto necessario ponga l'autorità competente in grado di valutare la regolarità del suo soggiorno a fini di ricongiungimento familiare e di garantire, in tal modo, la realizzazione dell'obiettivo di conseguire il controllo efficace dell'immigrazione e della gestione dei flussi migratori.

88 Per contro, in simili circostanze, il marito della sig.ra Yön, a causa della dipendenza di quest'ultima nei suoi confronti, dovrebbe rinunciare alla sua attività lavorativa subordinata in Germania per recarsi in Turchia con sua moglie ai fini del procedimento volto al rilascio del visto,

senza garanzia di reinserimento professionale al suo eventuale ritorno dalla Turchia, laddove l'esame dei requisiti per il ricongiungimento familiare potrebbe essere effettuato dalle autorità competenti in Germania, garantendo pertanto la realizzazione del suddetto obiettivo ed evitando gli inconvenienti menzionati.

89 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alle questioni sollevate dichiarando che l'articolo 7 della decisione n. 2/76 deve essere interpretato nel senso che una misura di diritto nazionale, come quella controversa nel procedimento principale, introdotta nel corso del periodo compreso tra il 20 dicembre 1976 e il 30 novembre 1980, che subordina il rilascio di un permesso di soggiorno a fini di ricongiungimento familiare a cittadini di Stati terzi, familiari di un lavoratore turco residente legalmente nello Stato membro interessato, al rilascio, a favore di tali cittadini, prima dell'ingresso nel territorio nazionale, di un visto ai fini di detto ricongiungimento, costituisce una «nuova restrizione», ai sensi di tale disposizione. Una misura siffatta può nondimeno essere giustificata sulla base di ragioni afferenti al controllo efficace dell'immigrazione e alla gestione dei flussi migratori, ma può essere ammessa solo a condizione che le sue modalità di attuazione non eccedano quanto necessario per conseguire l'obiettivo perseguito, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

Sulle spese

90 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 (Prima Sezione) dichiara:

L'articolo 7 della decisione n. 2/76, del 20 dicembre 1976, adottata dal Consiglio di associazione istituito dall'Accordo che crea un'associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia, firmato ad Ankara il 12 settembre 1963 dalla Repubblica di Turchia, da un lato, nonché dagli Stati membri della CEE e dalla Comunità, dall'altro, e concluso, approvato e confermato a nome di quest'ultima con decisione 64/732/CEE del Consiglio, del 23 dicembre 1963, deve essere interpretato nel senso che una misura di diritto nazionale, come quella controversa nel procedimento principale, introdotta nel corso del periodo compreso tra il 20 dicembre 1976 e il 30 novembre 1980, che subordina il rilascio di un permesso di soggiorno a fini di ricongiungimento familiare a cittadini di Stati terzi, familiari di un lavoratore turco residente legalmente nello Stato membro interessato, al rilascio, a favore di tali cittadini, prima dell'ingresso nel territorio nazionale, di un visto ai fini di detto ricongiungimento, costituisce una «nuova restrizione», ai sensi di tale disposizione. Una misura siffatta può nondimeno essere giustificata sulla base di ragioni afferenti al controllo efficace dell'immigrazione e alla gestione dei flussi migratori, ma può essere ammessa solo a condizione che le sue modalità di attuazione non eccedano quanto necessario per conseguire l'obiettivo perseguito, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

Firme

* Lingua processuale: il tedesco