

Causa C-402/21**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

30 giugno 2021

Giudice del rinvio:

Raad van State (Consiglio di Stato, Paesi Bassi)

Data della decisione di rinvio:

23 giugno 2021

Ricorrenti:

Causa 1: Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Causa 2: E

Causa 3: C

Resistenti:

Causa 1: S

Causa 2: Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Causa 3: Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Oggetto del procedimento principale

Il presente rinvio pregiudiziale verte su tre distinti procedimenti principali in cui lo staatssecretaris (Segretario di Stato) ha revocato il permesso di soggiorno di cittadini turchi legalmente residenti nei Paesi Bassi da più di trent'anni dato che essi rappresentano un pericolo per l'ordine pubblico. Ciò è consentito da una nuova normativa del 2012, ma la questione è se detta normativa sia compatibile con l'articolo 13 della decisione n. 1/80 del Consiglio di Associazione del 19 settembre 1980 relativa allo sviluppo dell'associazione CEE/Turchia.

Oggetto e fondamento giuridico della domanda di pronuncia pregiudiziale

Nella presente domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 TFUE il giudice del rinvio chiede alla Corte di giustizia dell'Unione europea (in prosieguo: la «Corte»), in sostanza, se l'articolo 13 della decisione n. 1/80 sia applicabile laddove per uno straniero già discendano diritti dagli articoli 6 o 7 della decisione n. 1/80 e, in caso di risposta affermativa, quale sia la relazione tra gli articoli 13 e 14 della decisione n.1/80.

Questioni pregiudiziali

1. Se cittadini turchi che beneficiano dei diritti di cui agli articoli 6 o 7 della decisione n. 1/80 possano ancora invocare l'articolo 13 della decisione medesima.
2. Se dall'articolo 14 della decisione n. 1/80 discenda che i cittadini turchi non possono più invocare l'articolo 13 della decisione n. 1/80 laddove, a causa del loro comportamento personale, rappresentano una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave per un interesse fondamentale della società.
3. Se la nuova restrizione, ai sensi della quale il diritto di soggiorno di cittadini turchi può essere revocato anche dopo vent'anni per motivi di ordine pubblico, possa essere giustificata invocando i mutati orientamenti a livello sociale che hanno dato adito a detta nuova restrizione. Se al riguardo sia sufficiente che la nuova restrizione risponda all'obiettivo dell'ordine pubblico, oppure se sia richiesto anche che la restrizione sia idonea a conseguire detto obiettivo e non vada oltre quanto a tal fine necessario.

Disposizioni di diritto dell'Unione e di diritto internazionale fatte valere

Protocollo addizionale, firmato il 23 novembre 1970 e allegato all'accordo che crea un'Associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia (GU 1972, L 293, pag. 3), articolo 59.

Decisione n. 1/80 del Consiglio di associazione, del 19 settembre 1980, relativa allo sviluppo dell'associazione, articoli 6, 7, 13 e 14.

Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri (GU 2004, L 158, pag. 77), articolo 28.

Disposizioni di diritto nazionale fatte valere

Vreemdelingenwet 2000 (legge del 2000 sugli stranieri)

Vreemdelingenbesluit 2000 zoals gewijzigd bij artikel I van het Besluit van 26 maart 2012, houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanscherping van de glijdende schaal (Decreto del 2000 sugli stranieri, come modificato dall'articolo I del Decreto del 26 marzo 2012, recante modifica del Decreto del 2000 sugli stranieri a seguito del rafforzamento della scala progressiva)

Breve esposizione dei fatti e del procedimento principale

- 1 Prima del 2012 nei Paesi Bassi il diritto di soggiorno di stranieri non poteva più venir meno dopo un soggiorno regolare di più di vent'anni. In quell'anno è entrato in vigore un emendamento del Vreemdelingenbesluit con cui è stata adeguata la c.d. scala progressiva. Con tale espressione si indica una disciplina che introduce un criterio sempre più severo per la revoca di un permesso di soggiorno per motivi di ordine pubblico. Quanto più a lungo uno straniero risiede nei Paesi Bassi, tanto più numerosi e gravi sono i reati per cui deve essere condannato affinché sia ancora possibile revocare il suo permesso di soggiorno. Dal 2012, stanti diversi gravi reati, per i quali è prevista una pena detentiva superiore a tre anni, è possibile revocare il permesso di soggiorno anche dopo vent'anni.
- 2 Occorre tuttavia chiedersi se la nuova, più severa, scala progressiva possa essere applicata ai cittadini turchi, posto che l'adattamento in parola costituisce una nuova restrizione ai sensi dell'articolo 13 della decisione n. 1/80. Detto articolo vieta di introdurre nuove disposizioni che rendano più difficoltoso l'accesso al mercato del lavoro dell'UE dei lavoratori turchi. Nella causa dello straniero S, che è stato condannato per 39 casi di rapina e traffico in droghe pesanti, il rechtbank (Tribunale, Paesi Bassi) ha dichiarato che la nuova scala progressiva non può essere applicata. Il Segretario di Stato ha proposto impugnazione dinanzi al giudice del rinvio.
- 3 Nelle cause analoghe degli stranieri E e C il giudice di primo grado ha dichiarato invece che, sulla base dell'articolo 14 della decisione n. 1/80, in caso di limitazioni giustificate da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica l'applicazione dell'articolo 13 è esclusa e che dunque la nuova scala progressiva era applicabile. In tali cause interpongono appello gli stranieri E e C.

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

- 4 Il Segretario di Stato fa valere anzitutto che gli stranieri S, E e C non possono invocare l'articolo 13 della decisione n. 1/80, poiché traggono già diritti dagli articoli 6 o 7 della decisione medesima. Queste ultime disposizioni tutelano i diritti dei cittadini turchi che svolgono attività lavorativa nell'UE. In funzione della durata dell'esercizio di un'attività lavorativa in uno Stato membro, i diritti dei lavoratori turchi si accrescono. Atteso che le due disposizioni in parola tutelano già integralmente i diritti di cittadini turchi nell'ambito dello svolgimento di

un'attività lavorativa, detta tutela non può costituire l'obiettivo dell'articolo 13 della decisione n. 1/80. Quest'ultimo articolo mira unicamente a tutelare i cittadini turchi che intendono acquisire i diritti di cui ai succitati articoli 6 e 7. L'articolo 13, infatti, li tutela da inasprimenti del diritto nazionale che rendono più difficile l'accesso all'occupazione. Secondo il Segretario di Stato, ciò discende dalla sentenza del 21 ottobre 2003, Abatay, C-317/01 e C-369/01, EU:C:2003:572, punti 78 e 79.

- 5 Se l'articolo 13 della decisione n. 1/80 fosse in linea di principio applicabile alle fattispecie di cui ai procedimenti principali, secondo il Segretario di Stato gli stranieri S, E e C nelle fattispecie in esame non possono comunque invocarlo, alla luce dell'articolo 14 di suddetta decisione, dal momento che essi costituiscono un pericolo per l'ordine pubblico. Secondo il Segretario di Stato ciò può essere desunto dalle sentenze del 7 novembre 2013, Demir, C-225/12, EU:C:2013:725, del 12 aprile 2016, Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, e del 29 marzo 2017, Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239. In forza dell'articolo 14 della decisione n. 1/80 la nuova scala progressiva può dunque essere applicata agli stranieri S, E e C.
- 6 Secondo gli stranieri il Segretario di Stato interpreta erroneamente la sentenza Abatay. Sarebbe infatti strano che un cittadino turco, il quale soddisfa tutte le condizioni per un diritto di soggiorno in forza degli articoli 6 o 7 della decisione n. 1/80, godesse di una protezione inferiore avverso una restrizione di detto diritto di soggiorno rispetto a un cittadino turco che non soddisfa ancora tutti i requisiti.
- 7 Inoltre dall'articolo 14 della decisione n. 1/80 non discende che l'applicazione dell'articolo 13 può essere comunque impedita per motivi di ordine pubblico. Una nuova restrizione è giustificata per motivi di ordine pubblico solo se essa è idonea a garantire l'ordine pubblico e non va oltre quanto a tal fine necessario. Gli stranieri devono costituire una minaccia attuale, effettiva e sufficientemente grave per un interesse fondamentale della società e il principio di proporzionalità non deve ostare alla revoca. Secondo gli stranieri ciò emerge dalla citata sentenza Demir e dalla sentenza dell'8 dicembre 2011, Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809.

Breve esposizione della motivazione del rinvio

Questione 1

- 8 Il giudice del rinvio è in dubbio sul punto se il Segretario di Stato possa interpretare la sentenza Abatay nel senso che cittadini turchi che già traggono diritti dagli articoli 6 o 7 della decisione n. 1/80 non possono più invocare l'articolo 13. È vero che dalla sentenza del 17 settembre 2009, Sahin, C-242/06, EU:C:2009:554, punto 51 discende che «l'art. 6 disciplina le condizioni di esercizio di un'occupazione che consentono l'integrazione progressiva dell'interessato nello Stato membro ospitante, mentre l'art. 13 riguarda le misure nazionali relative all'accesso all'occupazione». Tuttavia ciò non significa necessariamente che l'articolo 13 non si applichi laddove uno straniero ricava

diritti dagli articoli 6 o 7. È possibile che nella sentenza Abatay la Corte abbia solo voluto respingere la tesi opposta del governo tedesco, secondo la quale l'articolo 13 vale unicamente se è applicabile anche l'articolo 6. Per tale motivo avrebbe dichiarato che l'articolo 13 è applicabile se non si applica l'articolo 6.

- 9 L'obiettivo della decisione n. 1/80, di consentire la libera circolazione e la progressiva integrazione dei cittadini turchi nello Stato membro ospitante, sembra in contrasto con la tesi secondo la quale un cittadino turco perde la protezione accordata dall'articolo 13 della decisione n. 1/80 in funzione della sua via via migliore integrazione in detto Stato membro. Inoltre, anche dalla già citata sentenza Genc e Tekdemir e dalle sentenze del 10 luglio 2019, A, C-89/18, EU:C:2019:580, e del 29 aprile 2010, Commissione contro Paesi Bassi, C-92/07, EU:C:2010:228, discenderebbe che l'articolo 13 della decisione n. 1/80 si applica a tutte le misure nazionali che possono influenzare negativamente l'esercizio di un'attività economica sul territorio dell'Unione, e non solo a restrizioni riguardanti un primo accesso al territorio dello Stato membro.
- 10 Posto che dalla summenzionata giurisprudenza della Corte non risulta con chiarezza se uno straniero che trae diritti dagli articoli 6 o 7 della decisione n. 1/80, possa ancora invocare l'articolo 13 della stessa decisione, secondo il giudice del rinvio è necessario presentare alla Corte la prima questione pregiudiziale.

Questione 2

- 11 Se i cittadini turchi, che traggono diritti dagli articoli 6 o 7 della decisione n. 1/80, possono ancora invocare l'articolo 13 della decisione n. 1/80, si pone la questione se essi possano continuare a farlo laddove a causa del loro comportamento personale costituiscano un pericolo per l'ordine pubblico. L'articolo 13 della decisione n. 1/80 si rivolge agli Stati membri e proibisce 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 a condizioni più restrittive (v. sentenza Demir, punto 33). Un cittadino turco può chiedere al giudice di escludere l'applicazione di nuove disposizioni normative in contrasto con suddetto articolo (v. sentenza Sahin, punto 62). Se uno straniero, in considerazione del suo comportamento personale, costituisce un pericolo per l'ordine pubblico e soddisfa dunque l'articolo 14 della decisione n. 1/80, non è ovvio che automaticamente non valga più il divieto imposto dall'articolo 13. Tale divieto si rivolge infatti agli Stati membri e non ha nessun nesso con il comportamento e le circostanze personali dei cittadini turchi.
- 12 Tuttavia, al punto 82 della citata sentenza Ziebell, la Corte ha dichiarato anche che uno Stato membro può limitare i diritti derivanti dagli articoli 6 e 7 della decisione n. 1/80 se il comportamento individuale di un cittadino turco costituisce una minaccia attuale, effettiva e sufficientemente grave per uno degli interessi fondamentali della collettività, e se la limitazione dei diritti è proporzionale. Inoltre, devono essere rispettati i diritti fondamentali dello straniero, in particolare il diritto al rispetto della vita privata e familiare.

- 13 Pertanto il giudice del rinvio si chiede se invece non si debba intendere che l'interesse a non essere posto a confronto con nuove restrizioni, di cui all'articolo 13 della decisione n. 1/80, deve essere preso in considerazione nella valutazione del comportamento individuale dello straniero e del rispetto del principio di proporzionalità. Sulla base di detta valutazione i diritti derivanti dagli articoli 6 o 7 della decisione n. 1/80 potrebbero comunque venire meno. In tal caso un ricorso all'articolo 13 non è più rilevante. Secondo il giudice del rinvio, pertanto, dalla citata giurisprudenza della Corte non si può quindi desumere univocamente se un cittadino turco che costituisce una minaccia per l'ordine pubblico possa ancora far valere che una nuova misura in contrasto con l'articolo 13 della decisione n. 1/80 deve essere disapplicata, e presenta dunque la seconda questione pregiudiziale.

Questione 3

- 14 Nelle fattispecie di cui ai procedimenti principali l'inasprimento della scala progressiva è stato dettato dai mutati orientamenti a livello sociale sulla tutela dell'ordine pubblico. Nella nota esplicativa alla decisione che ha consentito di revocare permessi di soggiorno dopo più di vent'anni di soggiorno regolare si legge che talvolta la normativa precedente non rispondeva al senso di giustizia. A volte è stato ritenuto necessario che si potesse far cessare il diritto di soggiorno nonostante il lungo periodo di soggiorno. Occorre chiedersi se detti mutati orientamenti sociali giustifichino l'inasprimento della scala progressiva.
- 15 Secondo il giudice del rinvio, dalla giurisprudenza della Corte non può desumersi con chiarezza quando una nuova misura legislativa, che sia in contrasto con l'articolo 13 della decisione n. 1/80, sia comunque giustificata nell'interesse dell'ordine pubblico. Dal punto 40 della succitata sentenza Demir non si evince chiaramente se una nuova restrizione debba essere solo nell'interesse dell'ordine pubblico, o se essa debba anche essere idonea a garantire il conseguimento di detto legittimo obiettivo e non possa andare oltre quanto necessario a tal fine. Quest'ultima interpretazione lascia meno spazio agli Stati membri per introdurre nuove restrizioni, ai sensi dell'articolo 13 della decisione n. 1/80, e sembra essere confortata dalle sentenze del 22 dicembre 2010, Bozkurt, C-303/08, EU:C:2010:800, punto 56, e del 22 maggio 2012, I., C-348/09, EU:C:2012:300, punto 23. Tuttavia, in detta ultima sentenza la Corte ha anche dichiarato che gli Stati membri restano sostanzialmente liberi «di determinare, conformemente alle loro necessità nazionali – che possono variare da uno Stato membro all'altro e da un'epoca all'altra – le regole di ordine pubblico e di pubblica sicurezza». Dalla sentenza del 4 dicembre 1974, Van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, punto 18, discende che a questo riguardo gli Stati membri dispongono di un certo margine di discrezionalità. Sembra ovvio che ciò valga anche riguardo all'inasprimento di disposizioni legislative nell'interesse dell'ordine pubblico.
- 16 Il giudice del rinvio si interroga sulla questione se l'inasprimento della scala progressiva a causa di mutati orientamenti a livello sociale tenga sufficientemente conto dell'interpretazione restrittiva che deve essere data alla nozione di ordine

pubblico e continui a rientrare nel margine di discrezionalità spettante allo Stato membro. Per tale motivo si presenta la terza questione pregiudiziale.

DOCUMENTO DI LAVORO