

Corte di giustizia dell'Unione europea

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

15 novembre 2011 [\(1\)](#)

«Cittadinanza dell'Unione – Diritto di soggiorno dei cittadini di Stati terzi familiari di cittadini dell'Unione – Diniego basato sul mancato esercizio del diritto alla libera circolazione del cittadino – Eventuale disparità di trattamento rispetto ai cittadini dell'Unione che abbiano esercitato il diritto alla libera circolazione – Accordo di associazione CEE-Turchia – Art. 13 della decisione del Consiglio di Associazione n. 1/80 – Art. 41 del protocollo addizionale – Clausole di “standstill”»

Nel procedimento C-256/11,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 267 TFUE, dal Verwaltungsgerichtshof (Austria), con decisione 5 maggio 2011, pervenuta in cancelleria il 25 maggio 2011, nelle cause

Murat Dereci,

Vishaka Heimpl,

Alban Kokollari,

Izunna Emmanuel Maduike,

Dragica Stevic

contro

Bundesministerium für Inneres,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, J. Malenovský, U. Lõhmus, presidenti di sezione, dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta (relatore), dai sigg. M. Ilešič e E. Levits, giudici,

avvocato generale: sig. P. Mengozzi

cancelliere: sig. K. Malacek, amministratore

vista l'ordinanza del presidente della Corte 9 settembre 2011, con cui si è deciso di assoggettare la domanda di pronuncia pregiudiziale al procedimento accelerato ai sensi degli artt. 23 bis dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea e 104 bis, primo comma, del regolamento di procedura della Corte,

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 27 settembre 2011,

considerate le osservazioni presentate:

- per il sig. M. Dereci, dal sig. H. Blum, Rechtsanwalt;
- per il governo austriaco, dal sig. G. Hesse, in qualità di agente;
- per il governo danese, dal sig. C. Vang, in qualità di agente;
- per il governo tedesco, dai sigg. T. Henze e N. Graf Vitzthum, in qualità di agenti;
- per l'Irlanda, dal sig. D. O'Hagan, in qualità di agente, assistito dal sig. P. McCann, BL;
- per il governo ellenico, dalla sig.ra T. Papadopoulou, in qualità di agente;
- per il governo olandese, dalla sig.ra C. Wissels e dal sig. J. Langer, in qualità di agenti;
- per il governo polacco, dal sig. B. Majczyna, in qualità di agente;
- per il governo del Regno Unito, dai sigg. S. Hathaway e S. Ossowski, in qualità di agenti, assistiti dal sig. K. Beal, barrister;
- per la Commissione europea, dalle sig.re D. Maidani e C. Tufvesson nonché dal sig. B.-R. Killmann, in qualità di agenti,

sentito l'avvocato generale,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione delle norme del diritto dell'Unione concernenti la cittadinanza dell'Unione, nonché della decisione del Consiglio di Associazione 19 settembre 1980, n. 1/80, relativa allo sviluppo dell'associazione istituita con l'Accordo che crea un'associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia, siglato il 12 settembre 1963 ad Ankara dalla Repubblica di Turchia, da un lato, nonché degli Stati membri della CEE e dalla Comunità, dall'altro, e concluso, approvato e confermato, a nome di quest'ultima, con decisione del Consiglio 23 dicembre 1963, 64/732/CEE (GU 1964, n. 217, pag. 3685; in prosieguo, rispettivamente: la «decisione n. 1/80» e l'«Accordo di associazione»), e del protocollo addizionale, siglato il 23 novembre 1970 a Bruxelles e concluso, approvato e confermato a nome della Comunità con regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1972, n. 2760 (GU L 293, pag. 1; in prosieguo: il «protocollo addizionale»).

2 Questa domanda è stata presentata nella cornice di controversie tra il sig. Dereci, la sig.ra Heiml, i sigg. Kokollari e Maduiké nonché la sig.ra Stevic, da un lato, e il Bundesministerium für Inneres (Ministero degli Interni austriaco), dall'altro, in merito al diniego opposto da quest'ultimo alle domande di permesso di soggiorno inoltrate da detti ricorrenti nelle cause principali, cui si è accompagnato, nella cornice di quattro delle cause principali, un ordine di espulsione e misure di allontanamento dal territorio austriaco.

Contesto normativo

Il diritto internazionale

3 Sotto il titolo «Diritto al rispetto della vita privata e familiare», l'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la «CEDU»), prevede quanto segue:

«1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza.

2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui».

Il diritto dell'Unione

L'Accordo di associazione

4 L'Accordo di associazione, ai sensi del suo art. 2, n. 1, 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. Ai sensi dell'art. 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'art. 13 del medesimo accordo, dette parti «convengono di ispirarsi agli articoli [43 CE] a [46 CE] incluso e all'articolo [48 CE] per eliminare tra loro le restrizioni alla libertà di stabilimento».

La decisione n. 1/80

5 L'art. 13 della decisione n. 1/80 enuncia 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».

Il protocollo addizionale

6 Conformemente al suo art. 62, il protocollo addizionale e i suoi allegati fanno parte integrante dell'Accordo di associazione.

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

«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/CE

8 L'art. 1 della direttiva del Consiglio 22 settembre 2003, 2003/86/CE, relativa al ricongiungimento familiare (GU L 251, pag. 12), enuncia quanto segue:

«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».

9 Secondo l'art. 3, n. 3, della medesima direttiva:

«La presente direttiva non si applica ai familiari di cittadini dell'Unione».

La direttiva 2004/38/CE

10 Sotto il titolo «Disposizioni generali», il capo I della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 29 aprile 2004, 2004/38/CE, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (GU L 158, pag. 77, e rettifiche in GU 2004, L 229, pag. 35, e GU 2005, L 197, pag. 34), comprende gli artt. 1-3.

11 L'art. 1 di tale direttiva, intitolato «Oggetto», così dispone:

«La presente direttiva determina:

- a) le modalità d'esercizio del diritto di libera circolazione e soggiorno nel territorio degli Stati membri da parte dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari;
- b) il diritto di soggiorno permanente nel territorio degli Stati membri dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari;
- c) le limitazioni dei suddetti diritti per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica».

12 L'art. 2 di detta direttiva 93/104, sotto il titolo «Definizioni», enuncia quanto segue:

«Ai fini della presente direttiva, si intende per:

- 1) “cittadino dell'Unione”: qualsiasi persona avente la cittadinanza di uno Stato membro;
- 2) “familiare”:
 - a) il coniuge;
 - b) il partner che abbia contratto con il cittadino dell'Unione un'unione registrata sulla base della legislazione di uno Stato membro, qualora la legislazione dello Stato membro ospitante equipari l'unione registrata al matrimonio e nel rispetto delle condizioni previste dalla pertinente legislazione dello Stato membro ospitante;
 - c) i discendenti diretti di età inferiore a 21 anni o a carico e quelli del coniuge o partner di cui alla lettera b);
 - d) gli ascendenti diretti a carico e quelli del coniuge o del partner di cui alla lettera b);

3) “Stato membro ospitante”: lo Stato membro nel quale il cittadino dell’Unione si reca al fine di esercitare il [suo] diritto di libera circolazione [e] di soggiorno».

13 L’art. 3, n. 1, della direttiva 2004/38, intitolato «Aventi diritto», così dispone:

«La presente direttiva si applica a qualsiasi cittadino dell’Unione che si rechi o soggiorni in uno Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza, nonché ai suoi familiari ai sensi dell’articolo 2, punto 2, che accompagnino o raggiungano il cittadino medesimo».

Il diritto nazionale

14 La legge federale in materia di stabilimento e soggiorno in Austria (Bundesgesetz über die Niederlassung und den Aufenthalt in Österreich, BGBl. I, 100/2005; in prosieguo: il «NAG»), disciplina lo stabilimento e il soggiorno in Austria, distinguendo tra i diritti fondati sull’ordinamento dell’Unione, da un lato, e quelli fondati sull’ordinamento austriaco, dall’altro.

15 Intitolato «Condizioni generali per il rilascio di un permesso di soggiorno», l’art. 11 del NAG dispone quanto segue:

«(...)

(2) I permessi di soggiorno possono essere rilasciati a uno straniero solo se:

1. l’interesse pubblico non osta al soggiorno dello straniero;
2. lo straniero dimostra di aver diritto a un alloggio giudicato normale per una famiglia di dimensioni paragonabili;
3. lo straniero gode di una copertura assicurativa sanitaria globale valida anche per l’Austria;
4. il soggiorno dello straniero non è di natura tale da comportare oneri finanziari per le autorità pubbliche in Austria;

(...)

(3) Il permesso di soggiorno può essere comunque rilasciato malgrado la sussistenza di un motivo di diniego ai sensi del numero 1, punti 3, 5 o 6, o malgrado una delle condizioni elencate nel numero 2, punti 1-6, non sia soddisfatta, se ciò è imposto dal rispetto della vita privata e familiare ai sensi dell’articolo 8 della [CEDU]. La vita privata e familiare ai sensi dell’articolo 8 della [CEDU] va valutata tenendo particolarmente in considerazione:

1. la natura e la durata del soggiorno compiuto sino a tale momento e la questione dell’irregolarità o meno del soggiorno compiuto sino a tale momento dal cittadino del paese terzo;
2. l’esistenza effettiva di una vita familiare;
3. la sussistenza di ragioni di tutela della vita privata;
4. il livello di integrazione;
5. i legami del cittadino del paese terzo con il suo paese;

6. l'assenza di condanne penali;
7. gli attentati all'ordine pubblico, in particolare in materia di diritto d'asilo, di polizia degli stranieri e di immigrazione;
8. il problema di accertare se la vita privata e familiare del cittadino del paese terzo sia iniziata in un momento in cui gli interessati erano consapevoli dell'incertezza del loro soggiorno.

(4) L'interesse pubblico osta al soggiorno di uno straniero (numero 2, punto 1) quando:

1. il suo soggiorno costituisce un pericolo per l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza (...)

(5) Il soggiorno di uno straniero non comporta oneri finanziari per le autorità pubbliche in Austria (numero 2, punto 4) quando lo straniero gode di propri redditi personali stabili e regolari, che gli consentono di vivere senza chiedere assegni pubblici di sussistenza pari per importo alle soglie stabilite dall'articolo 293 della legge recante la disciplina generale delle assicurazioni sociali [Allgemeines Sozialversicherungsgesetz] (...).

16 L'art. 21 del NAG, intitolato «Procedura valida per le prime domande», enuncia quanto segue:

«(1) Le prime domande devono essere presentate all'estero, anteriormente all'ingresso in territorio austriaco, presso le competenti autorità diplomatiche locali. Il richiedente ha l'obbligo di risiedere all'estero per il tempo necessario al disbrigo della sua domanda.

(2) In deroga al paragrafo 1, sono autorizzati a presentare la loro domanda in Austria:

1. I familiari di cittadini austriaci, di cittadini SEE e di cittadini svizzeri, residenti stabilmente in Austria e che non hanno esercitato il diritto di soggiorno superiore a tre mesi ad essi attribuito dal diritto comunitario o dall'Accordo [tra la Comunità europea ed i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione svizzera, dall'altra parte, sulla libera circolazione delle persone, siglato a Lussemburgo il 21 giugno 1999 (GU 2002, L 114, pag. 6)], successivamente a un ingresso regolare e durante il loro soggiorno regolare;

(...)

(3) In deroga al numero 1, le autorità possono consentire, previa domanda motivata, che la domanda sia presentata in Austria in mancanza di uno dei motivi di diniego previsti dall'articolo 11, numero 1, punti 1, 2 o 4, e se è dimostrato che lo straniero si trova nell'impossibilità di lasciare il territorio austriaco per presentare la sua domanda o che ciò non possa essergli ragionevolmente imposto:

(...)

2. per rispettare la vita privata e familiare ai sensi dell'articolo 8 della CEDU (articolo 11, numero 3).

(...)

(6) La domanda presentata in Austria a titolo del numero 2, punti 1 e 4-6, del numero 3 e del numero 5, non attribuisce nessun diritto a rimanere in Austria più a lungo del soggiorno autorizzato

senza o con visto. Essa non osta nemmeno all'adozione e all'esecuzione di misure di polizia degli stranieri e, di conseguenza, non può avere nessun effetto sospensivo per le procedure di polizia degli stranieri».

17 L'art. 47 del NAG prevede quanto segue:

«(1) Le persone che aspirano al ricongiungimento familiare ai sensi dei numeri 2-4 sono i cittadini austriaci o i cittadini SEE o svizzeri che risiedono stabilmente in Austria e che non hanno esercitato il diritto di soggiorno superiore a tre mesi attribuito loro dal diritto comunitario o dall'accordo [menzionato nell'articolo 21, numero 2].

(2) Ai cittadini di paesi terzi, familiari di una persona che aspira al ricongiungimento familiare ai sensi del numero 1, viene rilasciato un permesso di soggiorno "familiare in senso stretto", se essi soddisfano le condizioni della parte 1. Se le condizioni della parte 1 sono soddisfatte, questo permesso di soggiorno viene rinnovato una prima volta dopo dodici mesi e successivamente ogni 24 mesi.

(3) Agli altri familiari di una persona che aspira al ricongiungimento familiare ai sensi del numero 1 può essere rilasciata, previa domanda, un'"autorizzazione di stabilimento – altri familiari", al di fuori dei contingenti, se sono soddisfatte le condizioni della parte 1 e se:

1. sono parenti della persona che aspira al ricongiungimento familiare, del suo coniuge o del suo partner registrato, in linea ascendente diretta purché questi ultimi versino loro effettivamente gli alimenti;

2. sono partner, che dimostrano l'esistenza di una relazione stabile nel paese di origine e ai quali sono effettivamente versati gli alimenti; oppure

3. sono altri familiari, i quali:

a) hanno già ricevuto, nel paese d'origine, gli alimenti dalla persona che aspira al ricongiungimento familiare;

b) hanno già vissuto, nel paese d'origine, sotto lo stesso tetto della persona che aspira al ricongiungimento familiare; oppure

c) soffrono di gravi problemi di salute, che impongono categoricamente alla persona che aspira al ricongiungimento familiare di occuparsene personalmente.

(...))».

18 Secondo il NAG, sono «familiari in senso stretto» solo i coniugi, i partner registrati e i figli minori non coniugati; inoltre, i coniugi e i partner registrati devono avere entrambi 21 anni alla data di presentazione della domanda. Gli altri familiari, in particolari i genitori e i figli maggiorenni, sono considerati «altri familiari».

19 Ai sensi dell'art. 57 del NAG, ai cittadini di Stati terzi, familiari di un cittadino austriaco, viene riconosciuto lo status di familiari di un cittadino di uno Stato membro diverso dalla Repubblica d'Austria quando detto cittadino austriaco ha esercitato in un siffatto Stato membro o in Svizzera il diritto di soggiorno superiore a tre mesi, ed ha fatto ritorno in Austria al termine di detto soggiorno. Al di fuori di questa ipotesi, detti cittadini devono soddisfare le medesime condizioni

imposte agli altri cittadini di Stati terzi immigrati in Austria, ossia le condizioni previste dall'art. 47 del NAG.

20 Il NAG ha abrogato, con effetti dal 1° gennaio 2006, la legge austriaca in materia di ingresso, soggiorno e stabilimento di stranieri (Bundesgesetz über die Einreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Fremden, BGBl. I, 75/1997; in prosieguo: la «legge del 1997»). Ai sensi dell'art. 49 della legge del 1997:

«(1) I familiari di cittadini austriaci conformemente all'articolo 47, numero 3, cittadini di un paese terzo, godono della libertà di stabilimento; ad essi, salvo quanto contrariamente disposto dalle norme successive, si applicano le disposizioni vigenti per i cittadini di paesi terzi che godono di un regime di favore conformemente alla sezione 1. Detti stranieri possono presentare in Austria una domanda per il rilascio di un'autorizzazione di primo stabilimento. Le autorizzazioni di stabilimento loro rilasciate le prime due volte hanno un periodo di validità di un anno ciascuna.

(2) A detti cittadini di paesi terzi, previa domanda, è rilasciata un'autorizzazione di stabilimento di durata illimitata, se sono soddisfatte le condizioni per il rilascio di un permesso di soggiorno (articolo 8, numero 1) e se gli stranieri:

1. sono coniugati da almeno due anni con un cittadino austriaco e condividono con il medesimo lo stesso tetto in territorio austriaco;

(...)».

21 La legge del 1997 aveva anche abrogato le leggi austriache in materia di soggiorno (Aufenthaltsgesetz, BGBl. 466/1992) e sugli stranieri (Fremdengesetz, BGBl. 838/1992), che erano in vigore all'atto dell'adesione della Repubblica d'Austria all'Unione europea, il 1° gennaio 1995.

Cause principali e questioni pregiudiziali

22 Dalla decisione di rinvio si evince che i ricorrenti nelle cause principali sono tutti cittadini di Stati terzi, che desiderano vivere con familiari, cittadini dell'Unione, residenti in Austria, Stato membro di cui questi ultimi hanno la cittadinanza. Va anche precisato che i cittadini dell'Unione in questione non hanno mai fatto uso del loro diritto alla libera circolazione e che non dipendono dai ricorrenti nelle cause principali per la loro sussistenza.

23 Viceversa, occorre rilevare che i fatti delle cause principali presentano differenze in relazione, in particolare, al carattere legale o illegale dell'ingresso in territorio austriaco dei ricorrenti nelle cause principali, dell'attuale località di residenza di questi ultimi nonché della natura del vincolo familiare esistente con il cittadino dell'Unione in questione e all'esistenza di uno stato di dipendenza economica nei confronti di quest'ultimo.

24 Difatti, il sig. Dereci, cittadino turco, è entrato illegalmente in Austria e si è sposato con una cittadina austriaca dalla quale ha avuto tre bambini, che possiedono la cittadinanza austriaca e che sono attualmente minorenni. Il sig. Dereci risiede attualmente con la sua famiglia in Austria. Il sig. Maduiké, cittadino nigeriano, è entrato anch'egli illegalmente in Austria e si è sposato con una cittadina austriaca, con la quale egli risiede attualmente in detto Stato membro.

25 La sig.ra Heiml, cittadina dello Sri Lanka, si è sposata viceversa con un cittadino austriaco prima di entrare legalmente in Austria, dov'ella risiede attualmente con suo marito, anche se il suo permesso di soggiorno è ormai scaduto.

26 Quanto al sig. Kokollari, entrato legalmente in Austria all'età di due anni con i suoi genitori, cittadini jugoslavi, egli ha 29 anni e sostiene di essere a carico di sua madre, divenuta cittadina austriaca. Attualmente risiede in Austria. La sig.ra Stevic, cittadina serba, ha 52 anni e chiede il ricongiungimento familiare con suo padre, che risiede in Austria da molti anni ed ha ottenuto la cittadinanza austriaca nel 2007. Essa avrebbe ricevuto regolarmente un sussidio mensile da suo padre e sostiene che quest'ultimo provvederà alla sua sussistenza durante il suo soggiorno in Austria. La sig.ra Stevic risiede attualmente in Serbia, così come suo marito e i suoi tre figli maggiorenni.

27 A tutti i ricorrenti nelle cause principali è stata respinta la rispettiva domanda di soggiorno in Austria. La sig.ra Heiml nonché i sigg. Dereci, Kokollari e Maduik sono stati inoltre oggetto di provvedimenti di espulsione e di allontanamento dal territorio austriaco.

28 Le decisioni di diniego del Bundesministerium für Inneres sono basate, in particolare, su una o più delle seguenti ragioni, ossia l'esistenza di vizi formali della domanda, l'inosservanza dell'obbligo di risiedere fuori del territorio austriaco per il tempo necessario al disbrigo di detta domanda a causa o di un ingresso irregolare nel territorio austriaco, o di un ingresso regolare seguito da un soggiorno durato più a lungo rispetto al termine inizialmente autorizzato, la mancanza di mezzi sufficienti o, per finire, un pericolo per l'ordine pubblico.

29 In tutte le cause principali, il Bundesministerium für Inneres ha rifiutato di applicare ai ricorrenti in detti procedimenti un regime analogo a quello previsto dalla direttiva 2004/38 per i familiari di un cittadino dell'Unione, motivando ciò col fatto che il cittadino in questione non aveva fatto uso del suo diritto alla libera circolazione. Parimenti, detta autorità ha negato di concedere a questi ricorrenti un diritto di soggiorno ai sensi dell'art. 8 della CEDU poiché, in particolare, le circostanze del soggiorno di questi ultimi in Austria dovevano essere giudicate incerte sin dall'inizio della loro vita privata e familiare.

30 Il giudice del rinvio è chiamato a pronunciarsi sul rigetto degli appelli proposti dai ricorrenti nelle cause principali avverso le decisioni del Bundesministerium für Inneres. Secondo questo giudice, occorre chiedersi se le indicazioni fornite dalla Corte nella sentenza 8 marzo 2011, causa C-34/09, Ruiz Zambrano (non ancora pubblicata nella Raccolta), possano considerarsi valide per una o più delle cause principali.

31 A questo proposito, il giudice del rinvio rileva che, al pari delle cause conclusesi con la citata sentenza Ruiz Zambrano, i cittadini di Stati terzi e i loro familiari, cittadini dell'Unione che sono in possesso della cittadinanza austriaca e che non hanno fatto uso del loro diritto alla libera circolazione, desiderano prima di tutto vivere insieme.

32 Tuttavia, contrariamente alla causa sfociata in detta sentenza, i cittadini dell'Unione in questione non si trovano confrontati al rischio di trovarsi privi dei mezzi di sussistenza.

33 Pertanto, il giudice del rinvio si chiede se il diniego formulato dal Bundesministerium für Inneres, di concedere il diritto di soggiorno ai ricorrenti nelle cause principali, debba essere interpretato come causa, per i loro familiari, cittadini dell'Unione, di una privazione del godimento effettivo e sostanziale dei diritti conferiti dallo status di cittadino dell'Unione.

34 In caso di soluzione negativa a una siffatta questione, il giudice del rinvio sottolinea che il sig. Dereci aspira a soggiornare in Austria non solo per vivere con i suoi familiari, ma anche per esercitare un'attività lavorativa subordinata o autonoma. Dato che le norme della legge del 1997 erano più favorevoli di quelle del NAG, il giudice del rinvio si chiede se l'art. 13 della decisione

n. 1/80 e l'art. 41 del protocollo addizionale debbano essere interpretati nel senso che, in una situazione quale quella del sig. Dereci, sia possibile applicare a quest'ultimo le norme più favorevoli di detta legge.

35 In tale contesto il Verwaltungsgerichtshof ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) a) Se l'art. 20 TFUE debba essere interpretato nel senso che esso vieta ad uno Stato membro di negare al cittadino di un paese terzo, il cui coniuge ed i cui figli minorenni siano cittadini dell'Unione, il soggiorno nello Stato membro di residenza del coniuge e dei figli, Stato di cui essi sono cittadini, e ciò anche qualora questi cittadini dell'Unione non dipendano dal cittadino del paese terzo per quanto riguarda il loro mantenimento (ricorrente Dereci).

b) Se l'art. 20 TFUE debba essere interpretato nel senso che esso vieta ad uno Stato membro di negare al cittadino di un paese terzo, il cui coniuge sia cittadino dell'Unione, il soggiorno nello Stato membro di residenza del coniuge, Stato di cui quest'ultimo è cittadino, e ciò anche qualora il cittadino dell'Unione non dipenda dal cittadino del paese terzo per quanto riguarda il suo mantenimento (ricorrenti Heiml e Maduik).

c) Se l'art. 20 TFUE debba essere interpretato nel senso che esso vieta ad uno Stato membro di negare al cittadino maggiorenne di un paese terzo, la cui madre sia cittadina dell'Unione, il soggiorno nello Stato membro di residenza della madre, Stato di cui essa è cittadina, e ciò anche qualora la cittadina dell'Unione non dipenda dal cittadino del paese terzo per quanto riguarda il suo mantenimento, bensì il cittadino del paese terzo dipenda dalla cittadina dell'Unione per quanto riguarda il proprio mantenimento (ricorrente Kokollari).

d) Se l'art. 20 TFUE debba essere interpretato nel senso che esso vieta ad uno Stato membro di negare alla cittadina maggiorenne di un paese terzo, il cui padre sia cittadino dell'Unione, il soggiorno nello Stato membro di residenza del padre, Stato di cui egli è cittadino, e ciò anche qualora il cittadino dell'Unione non dipenda dal cittadino del paese terzo per quanto riguarda il suo mantenimento, bensì la cittadina del paese terzo riceva un sostentamento dal cittadino dell'Unione (ricorrente Stevic).

2) In caso di risposta affermativa ad una delle questioni [elencate nel punto 1]:

se, per quanto riguarda l'obbligo degli Stati membri, risultante dall'art. 20 TFUE, di consentire il soggiorno al cittadino di un paese terzo, si tratti di un diritto di soggiorno derivante direttamente dal diritto dell'Unione oppure sia sufficiente che lo Stato membro conferisca al cittadino del paese terzo il diritto di soggiorno con efficacia costitutiva.

3) a) In caso di soluzione della questione sub 2) nel senso che esiste un diritto di soggiorno in forza del diritto dell'Unione:

a quali condizioni eccezionalmente non sussista il diritto di soggiorno risultante dal diritto dell'Unione o, più esattamente, a quali condizioni possa essere negato il diritto di soggiorno al cittadino di un paese terzo.

b) In caso di soluzione della questione sub 2) nel senso che è sufficiente che il diritto di soggiorno venga concesso al cittadino del paese terzo con efficacia costitutiva:

a quali condizioni il diritto di soggiorno possa essere negato al cittadino di un paese terzo – nonostante lo Stato membro sia tenuto in linea di principio a consentirgli il soggiorno.

4) Nel caso in cui l'art. 20 TFUE non osti al diniego di soggiorno nello Stato membro per il cittadino di un paese terzo nella situazione in cui si trova il sig. Dereci:

se l'art. 13 della decisione (...) n. 1/80 (...) o l'art. 41 del protocollo, (...) il quale, ai sensi del suo art. 62, è parte integrante dell'Accordo [di associazione], osti, in un caso come quello del sig. Dereci, a sottoporre il primo ingresso di cittadini turchi a norme nazionali più severe rispetto a quelle vigenti in precedenza per il primo ingresso di tali cittadini, nonostante dette disposizioni nazionali, che avevano facilitato il primo ingresso, siano entrate in vigore solo dopo che le citate disposizioni relative all'Associazione con la Turchia sono divenute efficaci per lo Stato membro».

36 Con ordinanza del presidente della Corte 9 settembre 2011, è stato disposto che la presente domanda di pronuncia pregiudiziale fosse trattata secondo il procedimento accelerato, in applicazione degli artt. 23 bis dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea e 104 bis, primo comma, del regolamento di procedura di quest'ultima.

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

37 La prima questione dev'essere interpretata come diretta ad accertare, in sostanza, se il diritto dell'Unione e, in particolare, le disposizioni di quest'ultimo in materia di cittadinanza dell'Unione, debba essere interpretato nel senso che esso osta a che uno Stato membro neghi al cittadino di uno Stato terzo il soggiorno sul proprio territorio, quando detto cittadino è intenzionato a risiedere con un suo familiare, cittadino dell'Unione e residente in tale Stato membro di cui possiede la cittadinanza, il quale non ha mai fatto uso del suo diritto alla libera circolazione e che non dipende da detto cittadino di uno Stato terzo per la sua sussistenza.

Osservazioni presentate alla Corte

38 I governi austriaco, danese, tedesco, irlandese, olandese, polacco e del Regno Unito, nonché la Commissione europea ritengono che le disposizioni dell'ordinamento dell'Unione in materia di cittadinanza dell'Unione non ostino a che uno Stato membro neghi il diritto di soggiorno al cittadino di uno Stato terzo in una delle ipotesi che ricorrono nelle cause principali.

39 Secondo questi governi e detta istituzione, da un lato, la direttiva 2004/38 non si applica alle cause principali, dato che i cittadini dell'Unione in questione non hanno fatto uso del loro diritto alla libera circolazione e, dall'altro, non si applicano nemmeno le norme del trattato FUE in materia di cittadinanza dell'Unione in quanto si tratta di vicende puramente interne, prive di elementi di collegamento con l'ordinamento dell'Unione.

40 In sostanza, detti governi e detta istituzione ritengono che i principi sviluppati nella citata sentenza Ruiz Zambrano riguardino ipotesi assolutamente eccezionali, nelle quali l'applicazione di un provvedimento nazionale giungerebbe a negare il godimento effettivo e sostanziale dei diritti attribuiti dallo status di cittadino dell'Unione. Nelle presenti fattispecie, le circostanze di fatto all'origine delle cause principali differirebbero in modo sostanziale da quelle che hanno portato a detta sentenza, in quanto i cittadini dell'Unione interessati non rischierebbero di dover abbandonare il territorio dell'Unione e, pertanto, di trovarsi privi del godimento effettivo dei diritti loro attribuiti dallo status di cittadino dell'Unione. Parimenti, secondo la Commissione, non esiste nemmeno un

ostacolo all'esercizio del diritto, attribuito ai cittadini dell'Unione, di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

41 Viceversa, il sig. Dereci ritiene che il diritto dell'Unione debba essere interpretato nel senso che esso osta a che uno Stato membro neghi al cittadino di uno Stato terzo il soggiorno sul proprio territorio, quando detto cittadino intende risiedere con la propria moglie e con i suoi tre figli, cittadini dell'Unione residenti in detto Stato membro di cui possiedono la cittadinanza.

42 Secondo il sig. Dereci, la sussistenza o meno di una situazione transfrontaliera sarebbe irrilevante. A questo proposito, l'art. 20 TFUE dovrebbe essere interpretato nel senso che l'elemento da prendere in considerazione consiste nell'accertare se al cittadino dell'Unione sia negato il godimento sostanziale dei diritti derivanti dal suo status. Quest'ipotesi ricorrerebbe per i figli del sig. Dereci, in quanto essi dipenderebbero da lui per il loro mantenimento, che potrebbe risultare effettivamente compromesso qualora egli dovesse essere espulso dal territorio austriaco.

43 Infine, il governo ellenico ritiene che l'evoluzione della giurisprudenza della Corte imponga l'obbligo di trarre indicazioni in via analogica dalle disposizioni dell'ordinamento dell'Unione, in particolare da quelle della direttiva 2004/38, e pertanto di concedere il soggiorno ai ricorrenti nelle cause principali qualora siano soddisfatte le seguenti condizioni, ossia, in primo luogo, che la situazione dei cittadini dell'Unione che non hanno fatto uso del loro diritto alla libera circolazione sia analoga a quella di coloro che abbiano fatto uso di un siffatto diritto, il che significherebbe, nel caso di specie, che il cittadino nazionale e i suoi familiari devono soddisfare alle condizioni previste da tale direttiva; in secondo luogo, che i provvedimenti nazionali implicino una lesione sostanziale del diritto alla libera circolazione e al libero soggiorno; e, in terzo luogo, che il diritto nazionale non fornisca una tutela almeno equivalente all'interessato.

Risposta della Corte

– Sull'applicabilità delle direttive 2003/86 e 2004/38

44 In via preliminare occorre rilevare che i ricorrenti nelle cause principali sono cittadini di Stati terzi, i quali chiedono un diritto di soggiorno in uno Stato membro al fine di risiedere con i loro familiari, cittadini dell'Unione che non hanno fatto uso del loro diritto alla libera circolazione nel territorio degli Stati membri.

45 Per risolvere la prima questione, quale riformulata dalla Corte, occorre analizzare previamente se le direttive 2003/86 e 2004/38 siano applicabili ai ricorrenti nelle cause principali.

46 Per quanto concerne, in primo luogo, la direttiva 2003/86, occorre constatare che, ai sensi dell'art. 1 di quest'ultima, il suo scopo è quello di stabilire i requisiti in presenza dei quali può essere esercitato il diritto al ricongiungimento familiare a favore dei cittadini di Stati terzi che risiedano legalmente nel territorio degli Stati membri.

47 Tuttavia, ai sensi dell'art. 3, n. 3, della direttiva 2003/86, quest'ultima non si applica ai familiari di un cittadino dell'Unione.

48 Dato che, nella cornice delle cause principali, sono i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro e sono loro familiari, cittadini di Stati terzi, che intendono fare ingresso e soggiornare in detto Stato membro per mantenere l'unità familiare con detti cittadini, occorre constatare che la direttiva 2003/86 non è applicabile ai ricorrenti nelle cause principali.

49 Peraltro, come giustamente rilevato dalla Commissione, malgrado la proposta di direttiva del Consiglio relativa al diritto al ricongiungimento familiare [(2000/C 116 E/15), COM(1999) 638 def. – 1999/0258(CNS)], presentata dalla Commissione l'11 gennaio 2000 (GU C 116 E, pag. 66), comprendesse, nella sua sfera d'applicazione, i cittadini dell'Unione che non avessero esercitato il loro diritto alla libera circolazione, tale inclusione è stata tuttavia eliminata durante i lavori preparatori che hanno condotto all'adozione della direttiva 2003/86.

50 In secondo luogo, per quanto riguarda la direttiva 2004/38 la Corte ha già avuto occasione di constatare che essa mira ad agevolare l'esercizio del diritto primario e individuale di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, conferito dal Trattato direttamente ai cittadini dell'Unione, e che la finalità di detta direttiva consiste, in particolare, nel rafforzare tale diritto (v. sentenze 25 luglio 2008, causa C-127/08, Metock e a., Racc. pag. I-6241, punti 82 e 59, nonché 5 maggio 2011, causa C-434/09, McCarthy, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 28).

51 Come si evince dai punti 22-26 della presente sentenza, la sig.ra Heiml nonché i sigg. Dereci e Maduik, in qualità di coniugi di cittadini dell'Unione, rientrano nella nozione di «familiare» di cui all'art. 2, punto 2, della direttiva 2004/38. Parimenti, il sig. Kokollari e la sig.ra Stevic, in qualità di discendenti diretti di età superiore ai 21 anni di cittadini dell'Unione, possono rientrare in detta nozione purché sia soddisfatta la condizione di essere a carico di detti cittadini, conformemente all'art. 2, punto 2, lett. c), di detta direttiva.

52 Tuttavia, come rilevato dal giudice del rinvio, la direttiva 2004/38 non è applicabile in ipotesi quali quelle di cui alle cause principali.

53 Infatti la direttiva 2004/38, ai sensi dell'art. 3, n. 1, della medesima, si applica a qualsiasi cittadino dell'Unione che si rechi o soggiorni in uno Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza, nonché ai suoi familiari, secondo la definizione datane dall'art. 2, punto 2, della medesima direttiva, i quali lo accompagnino o lo raggiungano (v. sentenza Ruiz Zambrano, cit., punto 39).

54 La Corte ha già avuto occasione di constatare che, conformemente a un'interpretazione letterale, teologica e sistematica di questa disposizione, un cittadino dell'Unione, che non abbia mai fatto uso del suo diritto alla libera circolazione e che abbia sempre soggiornato in uno Stato membro di cui possiede la cittadinanza, non rientra nella nozione di «avente diritto», ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva 2004/38, per cui quest'ultima non gli è applicabile (sentenza McCarthy, cit., punti 31 e 39).

55 È stato parimenti constatato che, qualora un cittadino dell'Unione non ricada sotto la nozione di «avente diritto» ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva 2004/38, neppure il suo familiare può ritenersi incluso in tale nozione, dato che i diritti conferiti dalla citata direttiva ai familiari di un avente diritto non sono diritti originari spettanti a tali familiari, bensì diritti derivati, da essi acquisiti nella loro qualità di familiari dell'avente diritto (v., riguardo al coniuge, sentenza McCarthy, cit., punto 42 e giurisprudenza ivi citata).

56 Infatti, dalla direttiva 2004/38 a trarre diritti di ingresso e soggiorno in uno Stato membro non sono tutti i cittadini di Stati terzi, bensì unicamente quelli che risultino familiari, ai sensi dell'art. 2, punto 2, di detta direttiva, di un cittadino dell'Unione che abbia esercitato il suo diritto alla libera circolazione, stabilendosi in uno Stato membro diverso dallo Stato membro di cui egli ha la cittadinanza (sentenza Metock e a., cit., punto 73).

57 Nel caso di specie, poiché i cittadini dell'Unione interessati non hanno mai fatto uso del loro diritto alla libera circolazione e hanno sempre soggiornato nello Stato membro di cui possiedono la cittadinanza, occorre constatare che essi non rientrano nella nozione di «avente diritto» ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva 2004/38, per cui quest'ultima non è applicabile né a loro stessi, né ai loro familiari.

58 Da ciò discende che le direttive 2003/86 e 2004/38 non sono applicabili ai cittadini di Stati terzi che chiedono un diritto di soggiorno per raggiungere cittadini dell'Unione, loro familiari, che non abbiano mai fatto uso del loro diritto alla libera circolazione e abbiano sempre soggiornato nello Stato membro di cui possiedono la cittadinanza.

– Sull'applicabilità delle norme del trattato in materia di cittadinanza dell'Unione

59 Malgrado l'inapplicabilità delle direttive 2003/86 e 2004/38 alle cause principali, occorre esaminare se i cittadini dell'Unione interessati nel contesto di queste cause possano nondimeno fare appello alle norme del trattato riguardanti la cittadinanza dell'Unione.

60 In proposito occorre ricordare che le norme del Trattato in materia di libera circolazione delle persone, e gli atti adottati in esecuzione delle stesse, non possono essere applicati a situazioni che non presentino alcun fattore di collegamento con una qualsiasi delle situazioni contemplate dal diritto dell'Unione e i cui elementi rilevanti restino in complesso confinati all'interno di un unico Stato membro (v., in tal senso, sentenze 1° aprile 2008, causa C-212/06, Governo della Comunità francese e Governo vallone, Racc. pag. I-1683, punto 33; *Metock e a.*, cit., punto 77, nonché *McCarthy*, cit., punto 45).

61 Tuttavia, la posizione di un cittadino dell'Unione il quale, così come ciascuno dei cittadini familiari dei ricorrenti nelle cause principali, non abbia fatto uso del diritto alla libera circolazione non può essere assimilata, per questa sola ragione, a una situazione puramente interna (v. sentenze 12 luglio 2005, causa C-403/03, *Schempp*, Racc. pag. I-6421, punto 22, e *McCarthy*, cit., punto 46).

62 Infatti, la Corte ha più volte evidenziato che lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri (v. sentenza *Ruiz Zambrano*, cit., punto 41 e giurisprudenza ivi citata).

63 In qualità di cittadini di uno Stato membro, i familiari dei ricorrenti nelle cause principali godono dello status di cittadini dell'Unione in forza dell'art. 20, n. 1, TFUE e, pertanto, possono avvalersi, anche nei confronti dello Stato membro di cui hanno la cittadinanza, dei diritti connessi a tale status (v. sentenza *McCarthy*, cit., punto 48).

64 Su questa base, la Corte ha dichiarato che l'art. 20 TFUE osta a provvedimenti nazionali che abbiano l'effetto di privare i cittadini dell'Unione del godimento reale ed effettivo del nucleo essenziale dei diritti conferiti dallo status suddetto (v. sentenza *Ruiz Zambrano*, cit., punto 42).

65 Infatti, nella causa sfociata in detta sentenza ci si chiedeva se il diniego di soggiorno opposto ad una persona, cittadina di uno Stato terzo, nello Stato membro dove risiedono i suoi figli in tenera età, cittadini di detto Stato membro, che essa abbia a proprio carico, nonché il diniego di concedere a detta persona un permesso di lavoro potessero produrre un effetto del genere. La Corte ha giudicato, in particolare, che un divieto di soggiorno di tal genere avrebbe condotto alla conseguenza che tali figli, cittadini dell'Unione, sarebbero stati costretti ad abbandonare il territorio dell'Unione per accompagnare i loro genitori. Ciò posto, detti cittadini dell'Unione si sarebbero

trovati, di fatto, nell'impossibilità di godere realmente dei diritti attribuiti dallo status di cittadino dell'Unione (v. sentenza Ruiz Zambrano, punti 43 e 44).

66 Da ciò discende che il criterio relativo alla privazione del contenuto sostanziale dei diritti attribuiti dallo status di cittadino dell'Unione si riferisce a ipotesi contrassegnate dalla circostanza che il cittadino dell'Unione si trova obbligato, di fatto, ad abbandonare il territorio non solo dello Stato membro di cui è cittadino, ma anche dell'Unione considerata nel suo complesso.

67 Questo criterio riveste pertanto un carattere molto particolare in quanto concerne l'ipotesi in cui, malgrado la circostanza che il diritto derivato relativo al diritto di soggiorno dei cittadini di Stati terzi non sia applicabile, un diritto di soggiorno non può essere negato, in via eccezionale, al cittadino di uno Stato terzo, familiare di un cittadino di uno Stato membro, a pena di trascurare l'efficacia pratica della cittadinanza dell'Unione di cui gode quest'ultimo cittadino.

68 Di conseguenza, la mera circostanza che possa apparire auspicabile al cittadino di uno Stato membro, per ragioni economiche o per mantenere l'unità familiare nel territorio dell'Unione, che i suoi familiari, che non possiedono la cittadinanza di uno Stato membro, possano soggiornare con lui nel territorio dell'Unione, non basta di per sé a far ritenere che il cittadino dell'Unione sia costretto ad abbandonare il territorio dell'Unione qualora un tale diritto non gli venga concesso.

69 Ciò lascia indubbiamente impregiudicata la questione relativa all'esistenza di altri fondamenti, segnatamente nell'ambito del diritto relativo alla tutela della vita familiare, che non consentano di negare un diritto di soggiorno. Tuttavia, una tale questione dev'essere affrontata nella cornice delle norme relative alla tutela dei diritti fondamentali e in funzione della loro rispettiva applicabilità.

– Sul diritto al rispetto della vita privata e familiare

70 In via preliminare, occorre ricordare che l'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), relativo al diritto al rispetto alla vita privata e familiare, contiene diritti corrispondenti a quelli garantiti dall'art. 8, n. 1, della CEDU e che pertanto occorre attribuire all'art. 7 della Carta lo stesso significato e la stessa portata attribuiti all'art. 8, n. 1, della CEDU, nell'interpretazione datane dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenza 5 ottobre 2010, causa C-400/10 PPU, McB., non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 53).

71 Tuttavia, occorre ricordare che le disposizioni della Carta si applicano, ai sensi dell'art. 51, n. 1, della medesima, agli Stati membri esclusivamente in sede di attuazione del diritto dell'Unione. In virtù del n. 2 della medesima disposizione, la Carta non estende l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione, né introduce competenze nuove o compiti nuovi per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti nei trattati. Pertanto, la Corte è chiamata a interpretare, alla luce della Carta, il diritto dell'Unione nei limiti delle competenze riconosciute a quest'ultima (v. sentenze McB., cit., punto 51, nonché 15 settembre 2011, cause riunite C-483/09 e C 1/10, Gueye e Salmerón Sánchez, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 69).

72 Pertanto, nel caso di specie, qualora il giudice del rinvio ritenga che, alla luce delle circostanze delle cause principali, le posizioni dei ricorrenti nelle cause principali siano soggette al diritto dell'Unione, esso dovrà valutare se il diniego del diritto di soggiorno di questi ultimi nelle cause principali leda il diritto al rispetto della vita privata e familiare, previsto dall'art. 7 della

Carta. Viceversa, qualora ritenga che dette posizioni non rientrino nella sfera di applicazione del diritto dell'Unione, esso dovrà condurre un siffatto esame alla luce dell'art. 8, n. 1, della CEDU.

73 Difatti, occorre ricordare che tutti gli Stati membri hanno aderito alla CEDU, la quale consacra, nel suo art. 8, il diritto al rispetto della vita privata e familiare.

74 Alla luce di quanto sin qui esposto, occorre risolvere la prima questione dichiarando che il diritto dell'Unione e, in particolare, le disposizioni di quest'ultimo in materia di cittadinanza dell'Unione, dev'essere interpretato nel senso che esso non osta a che uno Stato membro neghi al cittadino di uno Stato terzo il soggiorno sul proprio territorio, quando detto cittadino è intenzionato a risiedere con un suo familiare, cittadino dell'Unione e residente in tale Stato membro di cui possiede la cittadinanza, il quale non ha mai fatto uso del suo diritto alla libera circolazione, purché un diniego siffatto non comporti, per il cittadino dell'Unione interessato, la privazione del godimento effettivo e sostanziale dei diritti attribuiti dallo status di cittadino dell'Unione, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

Sulle questioni seconda e terza

75 Poiché le questioni seconda e terza sono state poste solo in caso di risposta in senso affermativo alla prima, esse non vanno esaminate.

Sulla quarta questione

76 Con la sua quarta questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'art. 13 della decisione n. 1/80 o l'art. 41, n. 1, del protocollo addizionale debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a che uno Stato membro subordini il primo ingresso di cittadini turchi a norme nazionali più rigorose di quelle che disciplinavano in precedenza un ingresso siffatto, anche qualora queste ultime, che avevano reso meno severo il regime del primo ingresso, siano entrate in vigore solo dopo che dette disposizioni sono divenute applicabili in questo Stato membro, in seguito alla sua adesione all'Unione.

Osservazioni presentate alla Corte

77 I governi austriaco, tedesco e del Regno Unito ritengono che né l'art. 13 della decisione n. 1/80, né l'art. 41, n. 1, del protocollo addizionale ostino a che norme interne più rigorose di quelle esistenti all'entrata in vigore di queste disposizioni siano applicate a cittadini turchi, che desiderino svolgere un'attività lavorativa subordinata o autonoma in uno Stato membro, dato che dette disposizioni si applicano solo a cittadini turchi in posizione regolare nello Stato membro ospitante e non riguardano ipotesi quali quella del sig. Dereci, che ha fatto ingresso e ha sempre soggiornato illegalmente in Austria.

78 Viceversa, il governo olandese e la Commissione ritengono che siffatte disposizioni ostino all'introduzione, nella legislazione nazionale degli Stati membri, di qualsiasi nuova restrizione all'esercizio della libera circolazione dei lavoratori e della libertà di stabilimento, ivi comprese quelle vertenti sui presupposti materiali e/o procedurali in materia di primo ingresso nel territorio degli Stati membri.

79 Il sig. Dereci fa rilevare che egli ha fatto ingresso in Austria in base alla sua domanda di asilo e che, se egli ha ritirato siffatta domanda, ciò è avvenuto a causa del suo matrimonio con una cittadina austriaca. Ebbene, in base al diritto vigente all'epoca, un siffatto matrimonio avrebbe consentito di godere del diritto di stabilimento. Peraltro, dal 1° luglio 2002 al 30 giugno 2003 egli

avrebbe lavorato come dipendente e, in seguito, dal 1° ottobre 2003 al 31 agosto 2008, avrebbe svolto un'attività lavorativa autonoma, rilevando il salone da barbiere di suo fratello.

Risposta della Corte

80 In via preliminare, occorre rilevare che la quarta questione fa rinvio, indistintamente, all'art. 13 della decisione n. 1/80 e all'art. 41, n. 1, del protocollo addizionale.

81 Orbene, benché queste due disposizioni presentino un identico significato, ciò nondimeno ad ognuna di esse è stato attribuito un ambito ben determinato, di modo che esse non possono essere applicate congiuntamente (sentenza 21 ottobre 2003, cause riunite C-317/01 e C-369/01, Abatay e a., Racc. pag. I-12301, punto 86).

82 A questo riguardo occorre rilevare che, secondo il giudice del rinvio, il sig. Dereci ha sposato, il 24 luglio 2003, una cittadina austriaca ed ha presentato successivamente, il 24 giugno 2004, una prima domanda di autorizzazione allo stabilimento ai sensi della legge del 1997. Peraltro, il sig. Dereci afferma che, in tale periodo, egli aveva rilevato il salone da barba di suo fratello.

83 Da ciò deriva che la posizione del sig. Dereci si collega alla libertà di stabilimento e rientra pertanto nell'ambito dell'art. 41, n. 1, del protocollo addizionale.

84 Inoltre, occorre ricordare che la legge in materia di soggiorno e la legge in materia di stranieri, menzionate nel punto 21 della presente sentenza, costituiscono le disposizioni applicabili ai presupposti per l'esercizio della libertà di stabilimento dei cittadini turchi in Austria all'atto dell'adesione di questo Stato membro all'Unione europea, il 1° gennaio 1995 e, pertanto, dell'entrata in vigore del protocollo addizionale sul territorio di questo Stato membro.

85 Benché la legge del 1997 abbia abrogato dette leggi, essa tuttavia è stata a sua volta abrogata dal NAG, con effetti a partire dal 1° gennaio 2006; quest'ultima disciplina costituisce, secondo il giudice del rinvio, un inasprimento rispetto alla legge del 1997, per quanto concerne i presupposti per l'esercizio della libertà di stabilimento dei cittadini turchi.

86 Di conseguenza, occorre interpretare la quarta questione come diretta ad accertare se l'art. 41, n. 1, del protocollo addizionale debba essere interpretato nel senso che occorre considerare come «nuova restrizione», ai sensi di detta disposizione, l'adozione di una nuova disciplina più restrittiva della precedente, la quale costituiva a sua volta un mitigamento di una disciplina anteriore in materia di presupposti per l'esercizio della libertà di stabilimento dei cittadini turchi al momento dell'entrata in vigore di questo protocollo nel territorio dello Stato membro interessato.

87 A questo riguardo, occorre ricordare che l'art. 41, n. 1, del protocollo addizionale è direttamente produttivo di effetti negli Stati membri, di modo che i diritti che esso conferisce ai cittadini turchi ai quali si applica possono essere fatti valere dinanzi ai giudici nazionali per escludere l'applicazione delle norme di diritto interno ad esso contrarie. Tale disposizione enuncia infatti, in termini chiari, precisi e categorici, una clausola inequivocabile di «standstill», che comporta un obbligo assunto dalle parti contraenti che si risolve giuridicamente in una semplice astensione (v. sentenza 20 settembre 2007, causa C-16/05, Tum e Dari, Racc. pag. I-7415, punto 46 e giurisprudenza ivi citata).

88 Secondo una giurisprudenza consolidata, anche se la clausola di «standstill» enunciata nell'art. 41, n. 1, del protocollo addizionale non è in grado, di per sé sola, di attribuire ai cittadini turchi, sul mero fondamento della normativa dell'Unione, un diritto di stabilimento e un connesso

diritto di soggiorno, né un diritto alla libera prestazione di servizi, così come nemmeno un diritto d'ingresso nel territorio di uno Stato membro, resta pur sempre vero che una clausola siffatta 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, di dette libertà economiche 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 (v. sentenza 19 febbraio 2009, causa C-228/06, Soysal e Savatli, Racc. pag. I-1031, punto 47 e giurisprudenza ivi citata).

89 Infatti, una clausola di «standstill», come quella prevista dall'art. 41, n. 1, del protocollo addizionale, opera non come norma materiale, che renda inapplicabile il diritto sostanziale pertinente al quale si sostituirebbe, ma come norma di natura quasi procedurale, che stabilisce, *ratione temporis*, quali siano le disposizioni della normativa di uno Stato membro alla luce delle quali occorra valutare la posizione di un cittadino turco che intenda avvalersi della libertà di stabilimento in uno Stato membro (sentenze Tum e Dari, cit., punto 55, nonché 21 luglio 2011, causa C-186/10, Oguz, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 28).

90 A questo proposito, l'art. 41, n. 1, del protocollo addizionale mira a creare condizioni favorevoli all'attuazione progressiva della libertà di stabilimento mediante il divieto assoluto, rivolto alle autorità nazionali, di introdurre qualsiasi nuovo ostacolo all'esercizio di detta libertà rendendo più severe le condizioni esistenti in un dato momento, allo scopo di non rendere più difficili le condizioni della sua realizzazione graduale tra gli Stati membri e la Repubblica di Turchia. Detta disposizione si presenta pertanto come il corollario necessario dell'art. 13 dell'Accordo di associazione, del quale costituisce la premessa indispensabile ai fini della progressiva abolizione delle restrizioni nazionali alla libertà di stabilimento (v. sentenza Tum e Dari, cit., punto 61 nonché giurisprudenza ivi citata).

91 Di conseguenza, anche se, durante una prima fase, nella prospettiva di una progressiva realizzazione di detta libertà, le preesistenti restrizioni nazionali in materia di stabilimento possono essere mantenute, è importante infatti vigilare a che nessun nuovo ostacolo sia introdotto al fine di non arrecare ulteriore ostacolo alla graduale attuazione di una siffatta libertà (v. sentenza Tum e Dari, cit., punto 61 nonché giurisprudenza ivi citata).

92 La Corte ha già avuto occasione di dichiarare, in relazione a una disposizione nazionale relativa alla concessione di un permesso di soggiorno a favore di alcuni lavoratori turchi, che è importante allora garantire che gli Stati membri non si discostino dall'obbiettivo perseguito, rimettendo in discussione le norme da essi adottate a favore della libera circolazione dei lavoratori turchi successivamente all'entrata in vigore, sul loro territorio, della decisione n. 1/80 (sentenza 9 dicembre 2010, cause riunite C-300/09 e 301/09, Toprak e Oguz, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 55).

93 Peraltro, la Corte ha dichiarato che l'art. 13 della decisione n. 1/80 dev'essere interpretato nel senso che costituisce una «nuova restrizione» ai sensi di detto articolo, un inasprimento di una disposizione, la quale prevedeva un mitigamento della norma applicabile ai presupposti per l'esercizio della libera circolazione dei lavoratori turchi all'atto dell'entrata in vigore della decisione n. 1/80 nel territorio dello Stato membro interessato, anche quando tale inasprimento non aggravi detti presupposti rispetto a quelli derivanti dalla norma applicabile al momento dell'entrata in vigore della decisione n. 1/80 nel territorio di questo Stato membro (v., in tal senso, sentenza Toprak e Oguz, cit., punto 62).

94 Alla luce della convergente interpretazione dell'art. 41, n. 1, del protocollo addizionale e dell'art. 13 della decisione n. 1/80, per quanto concerne lo scopo perseguito, occorre giudicare che

la portata dell'obbligo di «standstill», contenuto in questa disposizione, va estesa in via analogica ad ogni nuovo ostacolo all'esercizio della libertà di stabilimento, della libera prestazione di servizi o della libera circolazione dei lavoratori, che consista in un aggravamento dei presupposti esistenti a una certa data (v., in tal senso, sentenza Toprak e Oguz, cit., punto 54), di modo che è importante assicurarsi che gli Stati membri non si discostino dallo scopo perseguito con le clausole di «standstill», rimettendo in discussione disposizioni da loro adottate a favore di dette libertà dei cittadini turchi, successivamente all'entrata in vigore della decisione n. 1/80 o del protocollo addizionale sul loro territorio.

95 Nel caso di specie, è pacifico che l'entrata in vigore del NAG, il 1° gennaio 2006, ha aggravato i presupposti per l'esercizio della libertà di stabilimento dei cittadini turchi in casi quali quello del sig. Dereci.

96 Infatti, secondo l'art. 21 del NAG, i cittadini di Stati terzi, ivi compresi i cittadini turchi in una posizione quale quella del sig. Dereci, devono presentare, in linea generale, la loro domanda di soggiorno fuori del territorio austriaco e sono obbligati a risiedere all'esterno di detto territorio per il tempo necessario al disbrigo della loro domanda.

97 Viceversa, conformemente all'art. 49 della legge del 1997, i cittadini turchi in una posizione quale quella del sig. Dereci godevano, in qualità di familiari di cittadini austriaci, della libertà di stabilimento e potevano presentare in Austria una domanda per il rilascio di un'autorizzazione di primo stabilimento.

98 Alla luce di ciò, occorre dichiarare che il NAG, avendo aggravato i presupposti per l'esercizio della libertà di stabilimento dei cittadini turchi rispetto a quelli loro applicabili in precedenza, quando vigevano norme adottate dopo l'entrata in vigore del protocollo addizionale in Austria, costituisce una «nuova restrizione», ai sensi dell'art. 41, n. 1, di detto protocollo.

99 Infine, per quanto concerne l'argomento dedotto dai governi austriaco, tedesco e del Regno Unito, secondo il quale il sig. Dereci si troverebbe in una «situazione irregolare» e pertanto non potrebbe godere dell'applicazione dell'art. 41, n. 1, del protocollo addizionale, basti rilevare che dalla decisione di rinvio si evince che, malgrado sia vero che il sig. Dereci ha fatto ingresso illegalmente nel territorio austriaco nel novembre 2001, ciò nondimeno all'atto di presentare la sua domanda di stabilimento egli godeva, ai sensi della normativa nazionale vigente all'epoca, di un diritto di stabilimento a causa del suo matrimonio con una cittadina austriaca, e che egli poteva presentare in Austria una domanda in tal senso, come del resto egli ha fatto. Secondo il giudice del rinvio, è solo a causa dell'entrata in vigore del NAG che il suo soggiorno, inizialmente legale, è divenuto adesso irregolare, circostanza che ha portato al rigetto della sua domanda di permesso di soggiorno.

100 Da ciò discende che la sua posizione non può essere qualificata irregolare, dato che una siffatta irregolarità si è verificata in seguito all'applicazione della disposizione che costituisce una nuova restrizione.

101 Alla luce di quanto sin qui esposto, occorre risolvere la quarta questione dichiarando che l'art. 41, n. 1, del protocollo addizionale dev'essere interpretato nel senso che occorre considerare come «nuova restrizione», ai sensi di detta disposizione, l'adozione di una nuova disciplina più restrittiva della precedente, la quale costituiva a sua volta un mitigamento di una disciplina anteriore in materia di presupposti per l'esercizio della libertà di stabilimento dei cittadini turchi al momento dell'entrata in vigore di questo protocollo nel territorio dello Stato membro interessato.

Sulle spese

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

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

1) Il diritto dell'Unione e, in particolare, le disposizioni di quest'ultimo in materia di cittadinanza dell'Unione, dev'essere interpretato nel senso che esso non osta a che uno Stato membro neghi al cittadino di uno Stato terzo il soggiorno sul proprio territorio, quando detto cittadino è intenzionato a risiedere con un suo familiare, cittadino dell'Unione e residente in tale Stato membro di cui possiede la cittadinanza, il quale non ha mai fatto uso del suo diritto alla libera circolazione, purché un diniego siffatto non comporti, per il cittadino dell'Unione interessato, la privazione del godimento effettivo e sostanziale dei diritti attribuiti dallo status di cittadino dell'Unione, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

2) L'art. 41, n. 1, del protocollo addizionale, siglato il 23 novembre 1970 a Bruxelles e concluso, approvato e confermato a nome della Comunità con regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1972, n. 2760, dev'essere interpretato nel senso che occorre considerare come «nuova restrizione», ai sensi di detta disposizione, l'adozione di una nuova disciplina più restrittiva della precedente, la quale costituiva a sua volta un mitigamento di una disciplina anteriore in materia di presupposti per l'esercizio della libertà di stabilimento dei cittadini turchi al momento dell'entrata in vigore di questo protocollo nel territorio dello Stato membro interessato.

Firme