SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

29 aprile 2010*

Nella causa C-92/07,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell'art. 226 CE, proposto il 16 febbraio 2007,

**Commissione europea**, rappresentata dal sig. P.J. Kuijper e dalla sig.ra S. Boelaert, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

**Regno dei Paesi Bassi,** rappresentato dalle sig.re H.G. Sevenster e C. Wissels, nonché dal sig. M. de Grave, in qualità di agenti,

convenuto,

* Lingua processuale: l'olandese.

sostenuto da:

**Repubblica federale di Germania,** rappresentata dai sigg. M. Lumma e J. Möller, in qualità di agenti,

interveniente,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dal sig. J.N. Cunha Rodrigues, presidente di sezione, dalla sig.ra P. Lindh (relatore), dai sigg. A. Rosas, A. Ó Caoimh e A. Arabadjiev, giudici,

avvocato generale: sig. N. Jääskinen
cancelliere: sig.ra M. Ferreira, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 26 novembre 2009,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

## Sentenza

1 Con il suo ricorso, la Commissione europea chiede alla Corte di dichiarare che, avendo introdotto e mantenuto in vigore per il rilascio di permessi di soggiorno un regime che prevede il versamento di diritti di importo più elevato rispetto ai diritti richiesti ai cittadini degli Stati membri nonché a quelli della Repubblica d'Islanda, del Principato del Liechtenstein, del Regno di Norvegia e della Confederazione svizzera per il rilascio di documenti analoghi, e avendo applicato tale regime ai cittadini turchi che godono di un diritto di soggiorno nei Paesi Bassi in forza:

— dell'Accordo che crea un'associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia, firmato il 12 settembre 1963 a Ankara dalla Repubblica di Turchia, da un lato, e dagli Stati membri della CEE e dalla Comunità, d'altro lato, e concluso, approvato e confermato a nome di quest'ultima con decisione del Consiglio 23 dicembre 1963, 64/732/CEE (GU 1964, 217, pag. 3685; in prosieguo: l'«Accordo di associazione»),

— del protocollo addizionale firmato a Bruxelles il 23 novembre 1970 e concluso, approvato e ratificato a nome della Comunità con regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1972, n. 2760 (GU L 293, pag. 1; in prosieguo: il «protocollo addizionale»), e

— della decisione n. 1/80, adottata il 19 settembre 1980 dal Consiglio di associazione, istituito dall'Accordo di associazione e composto, da un lato, da membri dei governi degli Stati membri, dal Consiglio dell'Unione europea nonché dalla Commissione e, dall'altro lato, da membri del governo turco,

il Regno dei Paesi Bassi è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti ai sensi dell'art. 9 dell'Accordo di associazione, dell'art. 41 del protocollo addizionale, e degli artt. 10, n. 1, e 13 della decisione n. 1/80.

**Contesto normativo**

*La normativa dell'Unione*

L'associazione CEE-Turchia

— L'Accordo di associazione

2 In conformità al suo art. 2, n. 1, l'Accordo di associazione ha lo scopo di promuovere il rafforzamento continuo ed equilibrato delle relazioni commerciali ed economiche tra le parti contraenti, incluso il settore della manodopera, mediante la realizzazione graduale della libera circolazione dei lavoratori, nonché mediante l'eliminazione delle restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi, allo scopo di elevare il tenore di vita del popolo turco e di facilitare ulteriormente l'adesione della Repubblica di Turchia alla Comunità.

3 L'art. 9 dell'Accordo di associazione dispone quanto segue:

«Le Parti Contraenti riconoscono che nel campo di applicazione dell'Accordo, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari eventualmente fissate in applicazione

dell'articolo 8, qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità è vietata in conformità del principio enunciato nell'articolo 7 del Trattato che istituisce la Comunità.»

— Il protocollo addizionale

4 Conformemente al suo art. 62, il protocollo addizionale costituisce parte integrante dell'Accordo di associazione.

5 L'art. 41, n. 1, del protocollo addizionale sancisce quanto segue:

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

6 L'art. 59 del citato protocollo è così formulato:

«Nei settori coperti dal presente protocollo, la Turchia non può beneficiare di un trattamento più favorevole di quello che gli Stati membri si accordano reciprocamente in virtù del Trattato che istituisce la Comunità.»

— La decisione n. 1/80

7 L'art. 6, n. 1, della decisione n. 1/80 è formulato nei seguenti termini:

«Fatte salve le disposizioni dell'articolo 7, relativo al libero accesso dei familiari all'occupazione, il lavoratore turco inserito nel regolare mercato del lavoro di uno Stato membro ha i seguenti diritti:

— rinnovo, in tale Stato membro, dopo un anno di regolare impiego, del permesso di lavoro presso lo stesso datore di lavoro, se dispone di un impiego;

— candidatura, in tale Stato membro, ad un altro posto di lavoro, la cui regolare offerta sia registrata presso gli uffici di collocamento dello Stato membro, nella stessa professione, presso un datore di lavoro di suo gradimento, dopo tre anni di regolare impiego, fatta salva la precedenza da accordare ai lavoratori degli Stati membri della Comunità;

— libero accesso, in tale Stato membro, a qualsiasi attività salariata di suo gradimento, dopo quattro anni di regolare impiego.»

8 L'art. 10, n. 1, di tale decisione prevede quanto segue:

«Gli Stati membri della Comunità concedono ai lavoratori turchi appartenenti al loro regolare mercato del lavoro un regime caratterizzato dalla mancanza di qualsiasi discriminazione di nazionalità rispetto ai lavoratori comunitari, con riferimento alla retribuzione e alle altre condizioni di lavoro.»

9 L'art. 13 della citata decisione dispone 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.»

La direttiva 2004/38/CE

10 La 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 GU 2004, L 229, pag. 35, GU 2005, L 197, pag. 34, e GU 2007, L 204,

pag. 28), al suo art. 25, intitolato «Disposizioni generali riguardanti i documenti di soggiorno», contiene le seguenti disposizioni:

«1. Il possesso di un attestato d'iscrizione di cui all'articolo 8, (...) della ricevuta della domanda di una carta di soggiorno di familiare, di una carta di soggiorno o di una carta di soggiorno permanente, non può in nessun caso essere un prerequisito per l'esercizio di un diritto o il completamento di una formalità amministrativa, in quanto la qualità di beneficiario dei diritti può essere attestata con qualsiasi altro mezzo di prova.

2. I documenti menzionati nel paragrafo 1 sono rilasciati a titolo gratuito o dietro versamento di una somma non eccedente quella richiesta ai cittadini nazionali per il rilascio di documenti analoghi.»

*La normativa nazionale*

11 Il Regno dei Paesi Bassi, fino al 1993, non esigeva dagli stranieri, e in particolare dai cittadini turchi, il pagamento di diritti in caso di presentazione di una domanda di permesso di soggiorno o di una domanda di proroga della validità di un siffatto permesso. Nel 1993, tale Stato membro ha modificato la sua legge sugli stranieri, nella sua versione del 1965, e, dal 1º febbraio 1994, gli stranieri sono tenuti a corrispondere siffatti diritti per l'esame di una domanda di ingresso nei Paesi Bassi.

12 Tale legge è stata integralmente rivista dalla legge 23 novembre 2000 (Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet: legge recante completa revisione della legge sugli stranieri) (Stb. 2000, n. 495) e successivamente modificata in diverse occasioni, in particolare negli anni 2002, 2003 e 2005.

13 Emerge dai dati che compaiono nel ricorso, non contestati dal Regno dei Paesi Bassi, che l'importo dei diritti richiesti ai cittadini turchi e quello dei diritti pagati dai cittadini dell'Unione hanno subito le seguenti variazioni tra il 1994 e il 2005:

| | Cittadini dell'Unione | Cittadini turchi |
|---|---|---|
| Fino al 1° febbraio 1994 | 0 | 0 |
| Il 15 febbraio 1994 | NLG 35 (circa EUR 16) | da NLG 125 a NLG 1 000 (da circa EUR 57 a circa EUR 454) |
| Il 1° maggio 2002 | EUR 26 | da EUR 50 a EUR 539 |
| Il 1° gennaio 2003 | EUR 28 | da EUR 285 a EUR 890 |
| Il 1° luglio 2005 | EUR 30 | da EUR 52 a EUR 830 |

**Il procedimento precontenzioso**

14 La Commissione ha avviato un procedimento d'infrazione a seguito di una denuncia presentata nel 2003 da un cittadino olandese convivente con una cittadina turca.

15 Il 24 gennaio 2005, la Commissione ha inviato una lettera di diffida al Regno dei Paesi Bassi, il quale ha risposto a quest'ultima con lettera 31 maggio 2005. Essendo in disaccordo con l'analisi giuridica fatta da tale Stato membro, la Commissione gli ha trasmesso, il 10 aprile 2006, un parere motivato con cui lo invitava ad adottare le misure necessarie per conformarvisi, entro un termine di due mesi a decorrere dalla sua ricezione. Il Regno dei Paesi Bassi ha risposto a tale parere motivato il 9 giugno seguente.

16 Continuando a ritenere poco persuasivi gli argomenti invocati dal Regno dei Paesi Bassi, la Commissione ha proposto il presente ricorso.

**Procedimento dinanzi alla Corte**

17 Con ordinanza del presidente della Corte 29 giugno 2007, la Repubblica federale di Germania è stata ammessa ad intervenire nella presente causa a sostegno delle conclusioni del Regno dei Paesi Bassi.

18 Con decisione del presidente della Terza Sezione 14 ottobre 2008, il procedimento è stato sospeso nella presente causa sino alla pronuncia della sentenza 17 settembre 2009, causa C-242/06, Sahin, Racc. pag. I-8465.

**Sul ricorso**

*Argomenti delle parti*

19 La Commissione sostiene che i diritti richiesti ai cittadini turchi, dal 1º febbraio 1994 e fino alla scadenza del termine imposto nel parere motivato, per l'ottenimento o la proroga di un permesso di soggiorno (in prosieguo: i «diritti controversi») sono contrari alle disposizioni di «standstill» e al principio di non discriminazione che compaiono nella normativa dell'Unione relativa all'associazione CEE-Turchia.

20 I diritti controversi violerebbero le regole di «standstill» in quanto costituirebbero nuove misure che hanno peggiorato la situazione dei cittadini turchi relativamente ai diritti da versare per l'ottenimento di un titolo di soggiorno. Infatti, tali persone non erano precedentemente soggette all'obbligo di versare siffatti diritti e gli importi di questi ultimi sarebbero stati, inoltre, aumentati in diverse occasioni dal 1994.

21 La Commissione ritiene che i diritti controversi siano contrari all'art. 13 della decisione n. 1/80, per quanto riguarda la libera circolazione dei lavoratori, e all'art. 41, n. 1, del protocollo addizionale, relativamente alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi, nonché all'art. 9 dell'Accordo di associazione e all'art. 10, n. 1, della decisione n. 1/80, in merito al divieto di discriminazioni.

22 Secondo la Commissione, l'art. 13 della decisione n. 1/80 si applica anche se i lavoratori e i loro familiari non sono ancora integrati nello Stato membro ospitante e, di conseguenza, non possono avvalersi delle disposizioni dell'art. 6, n. 1, di tale decisione. L'art. 41, n. 1, del protocollo addizionale sarebbe contrario ad ogni peggioramento delle possibilità di stabilirsi o offrire servizi, al fine di consentire alle persone interessate l'esercizio della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi.

23 La Commissione fa valere che, conformemente alla giurisprudenza della Corte, le clausole di «standstill» hanno un effetto diretto e riguardano parimenti il diritto di soggiorno. Nelle sue osservazioni relative alla memoria di intervento della Repubblica federale di Germania, essa sostiene che la sentenza 20 settembre 2007, causa C-16/05, Tum e Dari (Racc. pag. I-7415), pronunciata successivamente al deposito della sua replica e della sua controreplica, conferma la sua analisi. Essa rammenta che, in tale sentenza, la Corte ha statuito che le regole di «standstill» si applicano ad ogni nuova restrizione, sia essa derivante da una disposizione attinente alla sostanza o alla forma, e che tali regole non sono soggette ad una soglia de minimis.

24 La Commissione ritiene che si debba confrontare la situazione al 1º febbraio 1994 con quella sussistente all'entrata in vigore del protocollo addizionale, il 1º gennaio 1973, relativamente alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi e, per quanto riguarda la libera circolazione dei lavoratori, con la situazione al 1º dicembre 1980 o al 20 dicembre 1976, a seconda che si prenda a fondamento la decisione n. 1/80 o quella che l'ha preceduta, cioè la decisione n. 2/76, relativa all'attuazione dell'art. 12 dell'Accordo di associazione, adottata dal Consiglio di associazione il 20 dicembre 1976.

25 La Commissione ammette che le regole di «standstill» non pregiudicano il diritto degli Stati membri di regolamentare la prima ammissione dei cittadini turchi nel loro territorio nonché le condizioni di esercizio della loro prima attività professionale. Essa precisa parimenti che esistono limiti a tali regole di «standstill», vale a dire quello risultante dall'art. 59 del protocollo addizionale, in forza del quale i cittadini turchi non possono beneficiare di condizioni più favorevoli di quelle applicate ai cittadini dell'Unione, e quello che consegue dall'applicazione del principio di non discriminazione. Orbene, nonostante tenga conto di tale principio, la normativa olandese sarebbe contraria alle regole di «standstill».

26 Relativamente al principio di non discriminazione, la Commissione sostiene che l'art. 10, n. 1, della decisione n. 1/80, che vieta le discriminazioni in materia di condizioni di lavoro, è applicabile in quanto i diritti imposti ai cittadini turchi alla presentazione di una domanda di titolo di soggiorno costituirebbero una condizione di lavoro. Orbene, secondo la sentenza 8 maggio 2003, causa C-171/01, Wählergruppe Gemeinsam (Racc. pag. I-4301, punto 57), il principio di parità di trattamento previsto in tale art. 10 prescriverebbe un obbligo di risultato. Pertanto, anche se il citato articolo non era applicabile, i diritti controversi dovrebbero essere considerati discriminatori in applicazione dell'art. 9 dell'Accordo di associazione, il quale vieterebbe in generale le discriminazioni.

27 All'udienza dinanzi alla Corte, la Commissione ha indicato che prendeva atto della citata sentenza Sahin, nella quale la Corte ha esaminato se taluni diritti, come quelli

richiesti ai cittadini turchi durante il 2002, fossero conformi alla regola di «standstill» di cui all'art. 13 della decisione n. 1/80, fondandosi sulla nozione di proporzionalità e verificando se tali diritti non fossero sproporzionati rispetto a quelli richiesti ai cittadini degli Stati membri per il rilascio di documenti analoghi. La Commissione ritiene che la nozione di «diritti di importo più elevato», alla quale essa fa riferimento nelle conclusioni del suo ricorso, comprende quella di «diritti sproporzionati» e può essere intesa in tal senso.

28 In sua difesa, il Regno dei Paesi Bassi, dopo aver espresso dubbi sulla portata dell'inadempimento, ha ammesso, durante la citata udienza, che il ricorso aveva ad oggetto non solo i diritti relativi alla proroga dei permessi di soggiorno, bensì anche i diritti relativi al primo rilascio di tali permessi.

29 Il Regno dei Paesi Bassi ha parimenti indicato che esso prendeva atto delle sentenze pronunciate successivamente al deposito della sua controreplica, vale a dire le sentenze Tum e Dari, cit.; 19 febbraio 2009, causa C-228/06, Soysal e Savatli (Racc. pag. I-1031), nonché Sahin, cit. Esso riconosce, di conseguenza, che le regole di «standstill» riguardano non solo le disposizioni attinenti alla sostanza, ma anche le disposizioni relative alla forma e che esse si applicano ai diritti dei cittadini turchi fin dalla prima ammissione di questi ultimi nel territorio degli Stati membri nei settori della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi. Esso mantiene invece la sua posizione in merito al fatto che le disposizioni di «standstill» di cui all'art. 13, n. 1, della decisione n. 1/80 non si applicano alla prima ammissione dei lavoratori turchi in uno Stato membro.

30 Per quanto riguarda i lavoratori turchi, il Regno dei Paesi Bassi fa valere che l'esistenza di un diritto di soggiorno dipende da quella di un diritto di accesso al mercato del lavoro dello Stato membro di destinazione in forza degli artt. 6 e 7 della decisione n. 1/80. Unicamente i cittadini turchi legalmente entrati nel territorio di uno Stato membro, inseriti nel regolare mercato del lavoro di tale Stato, nonché i loro familiari,

disporrebbero di un diritto di soggiorno in detto Stato membro. Gli altri lavoratori turchi non beneficerebbero di un diritto di soggiorno in forza della decisione n. 1/80, bensì rimarrebbero soggetti alle norme nazionali sull'immigrazione dello Stato membro in cui intendono soggiornare.

31 Inoltre, per quanto riguarda l'importo dei diritti richiesti ai cittadini turchi per l'ottenimento di un permesso di soggiorno, il Regno dei Paesi Bassi ha indicato, durante l'udienza dinanzi alla Corte, di averlo ridotto a decorrere dal 17 settembre 2009. Tali diritti non sarebbero diversi da quelli richiesti ai cittadini dell'Unione per il rilascio di documenti analoghi, salvo nel caso di una prima ammissione ai fini dello stabilimento o della fornitura di prestazioni di servizi e in quello di una prima ammissione in quanto lavoratore, atteso che la differenza sarebbe più sostanziale nel secondo di tali casi.

32 Per quanto riguarda l'importo dei diritti controversi, il Regno dei Paesi Bassi continua a sostenere che esso è giustificato. Esso invoca, per analogia, la sentenza 16 novembre 2004, causa C-327/02, Panayotova e a. (Racc. pag. I-11055), relativa agli accordi europei che istituiscono un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Bulgaria, la Repubblica di Polonia e la Repubblica slovacca, dall'altra. Esso fa riferimento al punto 20 di tale sentenza, nel quale la Corte ha dichiarato che le restrizioni applicate al diritto di stabilimento dalle norme dello Stato membro ospitante in materia di immigrazione devono essere idonee a realizzare l'obiettivo previsto e non costituire, rispetto al medesimo, un intervento che possa pregiudicare la sostanza stessa dei diritti riconosciuti. Il Regno dei Paesi Bassi sostiene che occorre verificare, in modo analogo, se esigere i diritti controversi renda impossibile o eccessivamente difficile per i cittadini turchi l'esercizio dei diritti ad essi conferiti dall'Accordo di associazione. Esso aggiunge che tali diritti devono essere non discriminatori, proporzionati, conformi ai diritti fondamentali e di un importo ragionevole.

33 Il Regno dei Paesi Bassi fa valere che i diritti controversi presentano tali caratteristiche.

34 Tali diritti non pregiudicherebbero in alcun modo la sostanza del diritto, riconosciuto dalla decisione n. 1/80, di accedere al mercato del lavoro, atteso che essi non costituirebbero una nuova condizione materiale necessaria per ottenere il diritto di soggiorno che tale decisione riconosce ai cittadini turchi, bensì un semplice requisito formale ai fini dell'accertamento di tale diritto di soggiorno da parte delle autorità olandesi.

35 I diritti controversi non sarebbero discriminatori in quanto sussistono differenze fondamentali tra la situazione dei cittadini turchi e quella dei cittadini dell'Unione. Infatti, l'Accordo di associazione non creerebbe un mercato interno con la Repubblica di Turchia e non conferirebbe la cittadinanza dell'Unione ai cittadini turchi. La Commissione cercherebbe dunque, a torto, di estendere ai cittadini turchi le disposizioni della direttiva 2004/38.

36 I diritti controversi non sarebbero sproporzionati, dato che i cittadini turchi che intendono immigrare in uno Stato membro dispongono generalmente di mezzi sufficienti per pagare tali diritti. Gli interessati potrebbero, se del caso, prendere in prestito le somme necessarie.

37 I diritti controversi non pregiudicherebbero neanche i diritti fondamentali. Peraltro, il Parlamento olandese avrebbe previsto un'esenzione a favore degli stranieri che possono invocare l'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, relativo al diritto al rispetto della vita privata e familiare, qualora essi non siano nelle condizioni di corrispondere i diritti controversi.

38 L'importo di tali diritti sarebbe ragionevole. Esso sarebbe fondato su un'analisi del prezzo di costo dell'elaborazione dei documenti rilasciati e sarebbero state apportate agli importi richiesti talune modifiche atte a tener conto degli ultimi studi sui costi. I

cittadini turchi non pagherebbero più del 70% dei costi causati dal trattamento delle domande di titoli di soggiorno, dato che il restante 30% di tali costi rimarrebbe a carico dello Stato.

39 Il Regno dei Paesi Bassi aggiunge che la Commissione accetta che gli Stati membri passino da un sistema di diritti nominali ad uno in cui i diritti rispecchiano maggiormente i costi. Orbene, è esattamente la soluzione per la quale avrebbe optato il Regno dei Paesi Bassi, ravvicinando l'importo dei diritti controversi al prezzo di costo dell'elaborazione dei documenti di cui si chiede il rilascio.

40 Infine, tale Stato membro ha sostenuto, durante l'udienza dinanzi alla Corte, che la censura formulata dalla Commissione nel suo ricorso — relativa al fatto che l'importo dei diritti controversi era «più elevato» di quello richiesto ai cittadini degli Stati membri — non corrisponde al criterio di proporzionalità preso in considerazione dalla Corte nella sentenza Sahin, citata supra. Esso ne evince che il presente ricorso non è fondato.

41 La Repubblica federale di Germania è intervenuta a sostegno del Regno dei Paesi Bassi. Essa fa valere che i diritti controversi riguardano una formalità amministrativa e non costituiscono una restrizione, nel senso delle regole di «standstill». In ogni caso, tali diritti potrebbero essere giustificati da una ragione imperativa di interesse generale, vale a dire la necessità di controllare il flusso di stranieri e i motivi per i quali questi ultimi intendono soggiornare nello Stato ospitante.

42 Tale Stato membro sostiene, peraltro, che il principio di non discriminazione, di cui all'art. 9 dell'Accordo di associazione, non è sufficientemente chiaro e preciso per essere direttamente applicabile. Esso dovrebbe essere concretizzato da altre misure, quali l'art. 10 della decisione n. 1/80. Tale art. 10 non sarebbe tuttavia applicabile al caso di specie, in quanto i diritti controversi non fanno parte delle condizioni di lavoro ai sensi del citato articolo.

*Giudizio della Corte*

43 In via preliminare, occorre rilevare che, nelle conclusioni del suo ricorso, la Commissione chiede che la Corte voglia dichiarare che, avendo introdotto e mantenuto in vigore per il rilascio dei permessi di soggiorno ai cittadini turchi che godono di un diritto di soggiorno nei Paesi Bassi un regime che prevede il versamento di diritti di importo più elevato rispetto a quelli richiesti non solo ai cittadini degli Stati membri, bensì anche a quelli della Repubblica d'Islanda, del Principato del Liechtenstein, del Regno di Norvegia, e della Confederazione svizzera, il Regno dei Paesi Bassi è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza del diritto dell'Unione. Tuttavia, i testi di diritto dell'Unione sui quali la Commissione fonda il suo ricorso non riguardano questi quattro Stati. Occorre dunque escludere il confronto con questi ultimi.

Sull'applicazione delle regole di «standstill» alla prima ammissione di un cittadino turco nel territorio del Regno dei Paesi Bassi

44 Secondo la Commissione, le regole di «standstill» si applicano ai diritti controversi, sia qualora questi riguardino una domanda di permesso di soggiorno relativa ad una prima ammissione nei Paesi Bassi di un cittadino turco sia in caso di proroga di un siffatto permesso. Il Regno dei Paesi Bassi, dal canto suo, ammette che le regole di «standstill» si applicano ai diritti dei cittadini turchi fin dalla loro prima ammissione nel territorio degli Stati membri, nei settori della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, ma continua a sostenere che esse non si applicano alla prima ammissione di lavoratori turchi in tale territorio.

45 A tale proposito, la Corte ha esaminato nella sentenza Sahin, citata supra, la portata della regola di «standstill» sancita dall'art. 13 della decisione n. 1/80, applicabile alla libera circolazione dei lavoratori. Essa ha rammentato che tale disposizione non è destinata a tutelare i cittadini turchi già integrati nel mercato del lavoro di uno Stato membro, ma è destinata ad applicarsi appunto ai cittadini turchi che non godono

ancora dei diritti in materia di occupazione e, correlativamente, di soggiorno ai sensi dell'art. 6, n. 1, di tale decisione (sentenza Sahin, cit., punto 51).

46 Essa ha parimenti esaminato tale art. 13 alla luce della regola di «standstill» di cui all'art. 41, n. 1, del protocollo addizionale, relativo alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi.

47 Orbene, relativamente a tale art. 41, n. 1, la Corte ha rammentato, conformemente alle citate sentenze Tum e Dari, nonché Soysal e Savatli, che tale disposizione osta, a partire dall'entrata in vigore nello Stato membro ospitante dell'atto giuridico di cui tale disposizione fa parte, all'introduzione di qualsiasi nuova restrizione all'esercizio della libertà di stabilimento o della libera prestazione dei servizi, incluse quelle riguardanti le condizioni sostanziali e/o procedurali in materia di prima ammissione nel territorio di detto Stato membro dei cittadini turchi che intendono in esso avvalersi delle citate libertà economiche (v. sentenza Sahin, cit., punto 64).

48 La Corte ha dichiarato che, poiché la clausola di «standstill» di cui all'art. 13 della decisione n. 1/80 è una disposizione avente la stessa natura di quella contenuta nell'art. 41, n. 1, del protocollo addizionale e le due clausole hanno un'identica finalità, l'interpretazione di tale art. 41, n. 1, deve valere anche per quanto riguarda l'obbligo di status quo che costituisce il fondamento del summenzionato art. 13 in materia di libera circolazione dei lavoratori (sentenza Sahin, cit., punto 65).

49 Ne consegue che l'art. 13 della decisione n. 1/80 osta all'introduzione nella normativa olandese, a partire dall'entrata in vigore nei Paesi Bassi della decisione n. 1/80, di qualsiasi nuova restrizione all'esercizio della libera circolazione dei lavoratori, incluse quelle riguardanti le condizioni sostanziali e/o procedurali in materia di prima ammissione nel territorio di tale Stato membro dei cittadini turchi che intendono avvalersi di tale libertà.

50 Di conseguenza, le regole di «standstill» di cui all'art. 41, n. 1, del protocollo addizionale e all'art. 13 della decisione n. 1/80 sono applicabili, a partire dall'entrata in vigore di tali disposizioni, a tutti i diritti richiesti ai cittadini turchi per il rilascio di un permesso di soggiorno relativo ad una prima ammissione nel territorio del Regno dei Paesi Bassi o per la proroga di un siffatto permesso.

Sull'esistenza di un inadempimento degli obblighi derivanti dalle regole di «standstill»

51 La Commissione e il Regno dei Paesi Bassi ritengono entrambi che l'esistenza dell'inadempimento contestato debba essere valutata alla luce della sentenza Sahin, citata supra, ma i loro pareri divergono sulle conseguenze derivanti da quest'ultima. A parere della Commissione, tale inadempimento è fondato sul fatto che detto Stato membro ha imposto ai cittadini turchi diritti sproporzionati rispetto a quelli richiesti ai cittadini dell'Unione per il rilascio di documenti analoghi. La nozione di diritti sproporzionati dovrebbe essere intesa come rientrante nella nozione di diritti di importo più elevato menzionata nelle conclusioni del ricorso.

52 A parere del Regno dei Paesi Bassi, emerge dalla sentenza Sahin, citata supra, che l'applicazione ai cittadini turchi di diritti che non sono perfettamente uguali a quelli richiesti ai cittadini dell'Unione non è contraria alle regole di «standstill» e che sono vietati da queste ultime solo i diritti sproporzionati. Orbene, i diritti richiesti ai cittadini turchi rappresenterebbero solo una parte dei costi relativi all'esame delle loro pratiche e non sarebbero dunque contrari a tali regole. Peraltro, tale Stato membro considera che il ricorso verte sull'applicazione ai cittadini turchi non di diritti sproporzionati bensì di diritti di importo più elevato rispetto a quelli richiesti ai cittadini dell'Unione e che, pertanto, il ricorso non è fondato.

53 A tale proposito, ai fini dell'esame del presente ricorso, occorre, in effetti, fare riferimento alla citata sentenza Sahin, nella quale la Corte si è pronunciata sulla

compatibilità con l'art. 13 della decisione n. 1/80 di diritti come quelli imposti durante il 2002 dalla normativa olandese per il rilascio di un permesso di soggiorno o la proroga dello stesso. I diritti richiesti ai lavoratori turchi ammontavano, nella specie, a EUR 169 per la proroga di un permesso di soggiorno, paragonati a soli EUR 30 che venivano richiesti, secondo il giudice del rinvio nella citata causa, ai cittadini dell'Unione per il rilascio di documenti di soggiorno.

54 Emerge dalla citata sentenza Sahin, in particolare dai suoi punti 72 e 74, che la domanda di rilascio di un permesso di soggiorno o di una proroga della validità di un siffatto documento, presentata da un cittadino turco, e la domanda di rilascio di un permesso di soggiorno presentata in un altro Stato membro da un cittadino dell'Unione sono analoghe.

55 La Corte ha evidenziato che una normativa come quella olandese non deve comportare per i cittadini turchi la creazione di una restrizione nel senso dell'art. 13 della decisione n. 1/80. Essa ha precisato che, letto in combinato disposto con l'art. 59 del protocollo addizionale, tale art. 13 implica che se è vero che un cittadino turco al quale si applicano tali disposizioni non deve essere collocato in una situazione più favorevole di quella dei cittadini dell'Unione, tuttavia non gli si possono imporre obblighi nuovi sproporzionati rispetto a quelli previsti per questi ultimi (sentenza Sahin, cit., punto 71).

56 La Corte ha statuito che l'onere finanziario di diritti come quelli introdotti nel 2002 risulta rilevante per i cittadini turchi, tanto più che questi ultimi sono obbligati a chiedere il rinnovo dei loro titoli di soggiorno più frequentemente dei cittadini dell'Unione e che la somma versata non viene rimborsata in caso di rigetto della loro domanda. Essa ha ritenuto che il governo olandese non avesse invocato alcun argomento pertinente atto a giustificare una differenza talmente rilevante tra i diritti imposti ai cittadini turchi e quelli richiesti ai cittadini dell'Unione. Essa non ha ammesso la tesi del citato governo secondo cui le ricerche e i controlli preliminari al rilascio di un titolo di soggiorno ad un cittadino turco sarebbero più complessi e maggiormente onerosi di quelli necessari al rilascio di un titolo di soggiorno ad un cittadino dell'Unione.

57 La Corte ha quindi concluso che una normativa come quella di cui si trattava nella causa principale costituisce una restrizione vietata dall'art. 13 della decisione n. 1/80 in quanto, ai fini dell'esame di una domanda di rilascio di un permesso di soggiorno o di proroga della sua validità, essa impone il versamento a carico dei cittadini turchi, ai quali si applica detto art. 13, di diritti per un importo sproporzionato rispetto a quello richiesto, in circostanze analoghe, ai cittadini dell'Unione (v. sentenza Sahin, cit., punti 72-74).

58 Occorre tener conto di tali considerazioni nella presente causa, la quale verte sull'insieme dei diritti richiesti ai cittadini turchi dalla normativa olandese a partire dal 1994 per il rilascio e la proroga del permesso di soggiorno, come modificati in particolare durante gli anni 2002, 2003 e 2005, e riassunti nella tabella riportata al punto 13 della presente sentenza.

59 Paragonata a quella rilevata durante il 2002, oggetto di controversia nella causa che ha dato luogo alla citata sentenza Sahin, la differenza tra gli importi dei diritti richiesti ai cittadini turchi e quelli imposti ai cittadini dell'Unione è ancora aumentata durante gli anni 2003 e 2005. Inoltre, i cittadini turchi interessati dal presente ricorso sono non solo lavoratori, come nella citata causa, bensì anche persone che intendono avvalersi della libertà di stabilimento o di libera prestazione dei servizi in forza dell'Accordo di associazione.

60 L'esistenza di un inadempimento delle regole di «standstill» dev'essere dunque esaminata alla luce di quelle enunciate negli artt. 13 della decisione n. 1/80 e 41, n. 1, del protocollo addizionale.

61 A tale proposito, è pacifico che i diritti controversi costituiscono misure nuove in quanto sono stati adottati dopo l'entrata in vigore della decisione n. 1/80, laddove incidano sulla situazione dei lavoratori turchi, e successivamente all'entrata in vigore

del protocollo addizionale, laddove riguardino cittadini turchi che intendono avvalersi della libertà di stabilimento o di libera prestazione di servizi in forza dell'Accordo di associazione.

62 Tuttavia, non è vietata l'introduzione di qualsiasi nuova misura in tale contesto. Infatti, l'adozione di misure che si applicano allo stesso modo nei confronti dei cittadini turchi e dei cittadini dell'Unione non è in contraddizione con le regole di «standstill». Se siffatte misure si applicassero nei confronti dei cittadini degli Stati membri, ma non anche ai cittadini turchi, questi ultimi sarebbero posti in una situazione più favorevole di quella dei cittadini dell'Unione, il che sarebbe manifestamente in contrasto con l'esigenza posta dall'art. 59 del protocollo addizionale, secondo cui la Repubblica di Turchia non può beneficiare di un trattamento più favorevole di quello che gli Stati membri si accordano reciprocamente in virtù del Trattato CE (v., in tal senso, sentenze citate Soysal e Savatli, punto 61, e Sahin, punto 67).

63 Occorre pertanto verificare se i diritti controversi impongano ai cittadini turchi nuovi obblighi sproporzionati rispetto a quelli previsti per i cittadini dell'Unione.

64 Pur riconoscendo che i diritti richiesti in precedenza erano troppo elevati, il Regno dei Paesi Bassi fa valere che l'importo dei diritti applicabili ai cittadini turchi si spiega con il livello più elevato dei costi relativi all'esame delle pratiche. A tale proposito, si deve rammentare che, al punto 73 della citata sentenza Sahin, la Corte non ha considerato che tale relazione consentisse di giustificare una differenza, giudicata rilevante, tra i diritti richiesti ai cittadini turchi e quelli imposti ai cittadini dell'Unione per il rilascio di documenti analoghi.

65 Quindi, l'argomento del Regno dei Paesi Bassi, consistente nel sostenere che i diritti controversi rappresentano il 70% dei costi relativi all'esame delle pratiche, non consente di giustificare la loro applicazione e l'affermazione di tale Stato membro, secondo cui tali diritti non sono sproporzionati, dev'essere respinta.

66 Il Regno dei Paesi Bassi afferma inoltre che i diritti controversi non sono discriminatori, in quanto sussistono differenze fondamentali tra la situazione dei cittadini turchi e quella dei cittadini dell'Unione. Secondo tale Stato membro, l'obiettivo fondamentale dell'Unione europea, che consiste nell'istituire un mercato interno, nell'istituire la cittadinanza europea e garantire la libera circolazione dei cittadini in seno all'Unione, non può essere applicato «senza limiti» ai cittadini turchi.

67 Occorre tuttavia sottolineare, come emerge dall'art. 2, n. 1, dell'Accordo di associazione, che quest'ultimo mira a promuovere il ravvicinamento della situazione in cui si trovano i cittadini turchi a quella dei cittadini dell'Unione mediante la realizzazione graduale della libera circolazione dei lavoratori, nonché mediante l'eliminazione delle restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi.

68 A tale proposito, il principio generale di non discriminazione in base alla nazionalità previsto dall'art. 9 dell'Accordo di associazione e l'applicazione di tale principio al settore particolare dei lavoratori, conformemente all'art. 10 della decisione n. 1/80, contribuiscono a favorire la graduale integrazione dei lavoratori migranti turchi nonché dei cittadini turchi che si spostano al fine di stabilirsi o di offrire servizi in uno Stato membro (v., in tal senso, relativamente ai lavoratori, sentenza Wählergruppe Gemeinsam, cit., punto 78).

69 Il Regno dei Paesi Bassi non può dunque giustificare la differenza esistente tra i diritti controversi e quelli richiesti ai cittadini dell'Unione riferendosi alla circostanza che i cittadini turchi non beneficiano della libera circolazione dei lavoratori, della libertà di stabilimento o della libera prestazione dei servizi nell'Unione in modo così completo quanto i cittadini dell'Unione. La Commissione si è legittimamente fondata sul principio di non discriminazione nonché sull'art. 59 del protocollo addizionale al fine di verificare se i diritti controversi rendessero la situazione di tali cittadini peggiore rispetto a quella dei cittadini dell'Unione, in contrasto con le regole di «standstill».

70 Il Regno dei Paesi Bassi sostiene, peraltro, che esiste uno sfalsamento tra la nozione di diritti di importo più elevato, contenuta nel ricorso della Commissione, e quella di diritti sproporzionati di cui tratta la citata sentenza Sahin.

71 A tale proposito si deve rilevare che la prima di tali nozioni comprende la seconda e che non ogni diritto di importo più elevato è necessariamente sproporzionato.

72 In risposta ad un quesito posto all'udienza, relativo alle implicazioni di tale sfalsamento nella presente causa, il Regno dei Paesi Bassi ha sostenuto che i diritti richiesti ai cittadini turchi potevano essere di importo leggermente più elevato rispetto ai diritti richiesti ai cittadini dell'Unione qualora i costi effettivi relativi all'esame delle pratiche dei primi fossero maggiori di quelli causati dall'esame delle pratiche dei secondi. Esso ha fatto valere, in particolare, che i diritti richiesti ai cittadini turchi, a partire dal 17 settembre 2009, soddisfano pienamente il requisito della proporzionalità.

73 Per quanto attiene ai diritti richiesti a partire da tale data, si deve rilevare che questi ultimi sono stati introdotti successivamente alla scadenza del termine impartito nel parere motivato. Orbene, secondo una costante giurisprudenza, l'esistenza di un inadempimento dev'essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato e non possono essere prese in considerazione dalla Corte modifiche avutesi successivamente (v., in particolare, sentenze 14 settembre 2004, causa C-168/03, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-8227, punto 24, e 3 giugno 2008, causa C-507/07, Commissione/Francia, punto 7). Di conseguenza, tali diritti non possono essere presi in considerazione dalla Corte ai fini dell'esame del presente ricorso per inadempimento.

74 Relativamente ai diritti controversi, occorre rilevare che non si può escludere che i diritti richiesti ai cittadini turchi, di importo leggermente più elevato rispetto ai diritti

richiesti ai cittadini dell'Unione per il rilascio di documenti analoghi, possano essere considerati proporzionati in taluni casi particolari. Tuttavia, si deve constatare che gli importi dei diritti controversi variano all'interno di una forbice il cui valore più basso è superiore di più di due terzi rispetto a quello dei diritti richiesti ai cittadini dell'Unione per il rilascio di documenti analoghi. Un simile scarto non può essere considerato minimo e occorre pertanto considerare che i diritti controversi sono sproporzionati nella loro integralità.

75 La Commissione considera parimenti che i diritti controversi sono contrari al principio di non discriminazione contenuto nell'art. 9 dell'Accordo di associazione e nell'art. 10, n. 1, della decisione n. 1/80. A tale proposito, si deve constatare che, richiedendo ai cittadini turchi, per l'ottenimento di un permesso di soggiorno o la proroga dello stesso, il pagamento di diritti di importo sproporzionato rispetto ai diritti richiesti ai cittadini dell'Unione per documenti analoghi, il Regno dei Paesi Bassi ha imposto, per ciò stesso, diritti di natura discriminatoria. Dal momento che tali diritti si applicano ai lavoratori turchi o ai loro familiari, essi introducono una condizione di lavoro discriminatoria contraria all'art. 10 della decisione n. 1/80. Nei limiti in cui tali diritti sono richiesti a cittadini turchi che intendono avvalersi della libertà di stabilimento o della libera prestazione dei servizi ai sensi dell'Accordo di associazione, o ai loro familiari, essi sono contrari al principio generale di non discriminazione sancito nell'art. 9 dell'Accordo di associazione.

76 Emerge da tutto quanto precede che, avendo introdotto e mantenuto in vigore per il rilascio dei permessi di soggiorno un regime che prevede il versamento di diritti sproporzionati rispetto ai diritti richiesti ai cittadini degli Stati membri per il rilascio di documenti analoghi, e avendo applicato tale regime ai cittadini turchi che godono di un diritto di soggiorno nei Paesi Bassi in forza dell'Accordo di associazione, del protocollo addizionale o della decisione n. 1/80, il Regno dei Paesi Bassi è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti a norma dell'art. 9 dell'Accordo di associazione, dell'art. 41, n. 1, del protocollo addizionale nonché degli artt. 10, n. 1, e 13 della decisione n. 1/80.

**Sulle spese**

77 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, primo comma, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. In applicazione del n. 4, primo comma, dello stesso articolo, gli Stati membri intervenuti nella causa sopportano le proprie spese.

78 Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, il Regno dei Paesi Bassi, rimasto soccombente, dev'essere condannato alle spese. La Repubblica federale di Germania, intervenuta nella causa, sopporta le proprie spese.

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

**1) Avendo introdotto e mantenuto in vigore per il rilascio dei permessi di soggiorno un regime che prevede il versamento di diritti sproporzionati rispetto a quelli richiesti ai cittadini degli Stati membri per il rilascio di documenti analoghi, e avendo applicato tale regime ai cittadini turchi che godono di un diritto di soggiorno nei Paesi Bassi in forza:**

**— dell'Accordo che crea un'associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia, firmato il 12 settembre 1963 a Ankara dalla Repubblica di Turchia, da un lato, e dagli Stati membri della CEE e dalla Comunità,**

**d'altro lato, e concluso, approvato e confermato a nome di quest'ultima con decisione del Consiglio 23 dicembre 1963, 64/732/CEE,**

— **del protocollo addizionale firmato a Bruxelles il 23 novembre 1970 e concluso, approvato e ratificato a nome della Comunità con regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1972, n. 2760, e**

— **della decisione n. 1/80, adottata il 19 settembre 1980 dal Consiglio di associazione, istituito dall'Accordo di associazione e composto, da un lato, da membri dei governi degli Stati membri, dal Consiglio dell'Unione europea nonché dalla Commissione delle Comunità europee e, dall'altro lato, da membri del governo turco,**

**il Regno dei Paesi Bassi è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti ai sensi dell'art. 9 di tale Accordo di associazione, dell'art. 41 di tale protocollo addizionale, nonché degli artt. 10, n. 1, e 13 della decisione n. 1/80.**

2) **Il Regno dei Paesi Bassi è condannato alle spese. La Repubblica federale di Germania sopporta le proprie spese.**

Firme