Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
ELEANOR SHARPSTON
presentate il 20 ottobre 2011 [1]

Cause riunite C-7/10 e C-9/10

Staatssecretaris van Justitie
contro
Tayfun Kahveci (C-7/10)
Staatssecretaris van Justitie
contro
Osman Inan (C-9/10)

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Raad van State (Paesi Bassi)]

«Accordo di associazione CEE-Turchia — Diritto di soggiorno — Familiari di un lavoratore turco che ha acquisito la cittadinanza dello Stato membro ospitante — Data di naturalizzazione»

1. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale riguarda la decisione n. 1/80 del Consiglio di associazione CEE-Turchia (in prosieguo: la «decisione n. 1/80») [2], in particolare l'art. 7 della stessa decisione (in prosieguo: l'«art. 7»).

2. La questione che, in entrambi i casi, la Corte è tenuta a risolvere riguarda l'applicazione di detto articolo a un lavoratore turco inserito nel regolare mercato del lavoro dello Stato membro ospitante e che è stato ivi successivamente raggiunto dai propri familiari. Tuttavia, prima del loro arrivo, il lavoratore turco ha ottenuto la cittadinanza dello Stato membro ospitante, conservando, al contempo, la propria cittadinanza originaria. La naturalizzazione nello Stato membro ospitante priva i familiari dei diritti che sarebbero altrimenti loro spettati in forza dell'art. 7?

Contesto normativo

L'Accordo di associazione CEE-Turchia

3. L'Accordo di associazione CEE-Turchia (in prosieguo: l'«Accordo di associazione») [3] è stato concluso nel 1963. L'art. 12 dispone che «Le Parti Contraenti convengono di ispirarsi agli artt. 45 TFUE, 46 TFUE e 47 TFUE per realizzare gradualmente tra di loro la libera circolazione dei lavoratori».

1 — Lingua originale: l'inglese.

2 — Decisione n. 1/80 del 19 settembre 1980, relativa allo sviluppo dell'Associazione, adottata dal Consiglio di associazione istituito in forza dell'Accordo che crea un'associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia. La decisione non è stata pubblicata nella Gazzetta ufficiale, ma può essere consultata in: *Accordo di associazione e protocolli CEE-Turchia e altri testi di base*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Bruxelles, 1992.

3 — Accordo che crea un'associazione tra la CEE e la Turchia, concluso ad Ankara il 12 settembre 1963 (GU 1964, n. 217, pag. 1).

4. L'art. 2, n. 3, dell'Accordo di associazione stabilisce che l'associazione deve articolarsi in una fase preparatoria, una fase transitoria ed una fase finale [4].

5. Nell'ambito delle disposizioni relative all'attuazione della fase transitoria, le parti dell'Accordo di associazione concludevano un Protocollo addizionale al detto accordo nel 1970 [5]. L'art. 36 del citato Protocollo prevede che la libertà di circolazione dei lavoratori tra gli Stati membri e la Turchia deve essere garantita da fasi progressive in conformità dei principi stabiliti dall'art. 12 dell'Accordo di associazione. Esso conferisce al Consiglio di associazione, istituito in forza di detto Accordo, il potere di decidere le disposizioni necessarie a tale scopo.

Decisione n. 2/76

6. La decisione del Consiglio di associazione, n. 2/76 [6], prevedeva diverse misure di attuazione delle disposizioni dell'Accordo di associazione attinenti alla libertà di circolazione dei lavoratori. Esso era comunque relativamente limitato quanto al suo scopo.

Decisione n. 1/80

7. La decisione n. 1/80 veniva adottata dal Consiglio di associazione al fine di attuare l'art. 12 dell'Accordo di associazione e l'art. 36 del Protocollo addizionale [7]. Ai sensi del terzo 'considerando' del preambolo, essa è intesa a migliorare, nell'ambito del sociale, il regime di cui beneficiano i lavoratori ed i loro familiari, rispetto al regime istituito con la decisione n. 2/76.

8. Gli artt. 6 e 7 della decisione n. 1/80 fanno parte del Capo II, intitolato «Disposizioni sociali», Sezione 1 (intitolata «Problemi relativi all'occupazione e alla libera circolazione dei lavoratori») della decisione n. 1/80. L'art. 6, n. 1 (in prosieguo: l'«art. 6, n. 1»), così dispone:

«Fatte salve le disposizioni dell'art. 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:

— il 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;

— la 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;

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

9. L'art. 7 recita:

«I familiari che sono stati autorizzati a raggiungere un lavoratore turco inserito nel regolare mercato del lavoro di uno Stato membro:

4 — La prima e la seconda delle suddette fasi si concludevano, rispettivamente, il 1° gennaio 1973, con l'entrata in vigore del Protocollo addizionale citato infra alla nota 5, ed il 31 dicembre 1995, con l'entrata in vigore della decisione del Consiglio di associazione n. 1/95 del 22 dicembre 1995, relativa all'attuazione della fase finale dell'Unione doganale (GU 1996, L 35, pag. 1).

5 — Protocollo addizionale firmato a Bruxelles il 23 novembre 1970 e concluso, approvato e confermato a nome della Comunità dal regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1972, n. 2760 (GU L 361, pag. 29).

6 — Decisione del Consiglio di associazione 20 dicembre 1976, n. 2/76, sull'applicazione dell'art. 12 dell'Accordo di associazione.

7 — V. sentenza della Corte 12 aprile 2003, causa C-171/01, Wählergruppe Gemeinsam (Racc. pag. I-4301, punto 64).

— hanno il diritto di candidarsi, fatta salva la precedenza da accordare ai lavoratori degli Stati membri della Comunità, per qualsiasi offerta di impiego, se vi risiedono regolarmente da almeno tre anni;

— beneficiano del libero accesso a qualsiasi attività salariata di proprio gradimento, se vi risiedono regolarmente da almeno cinque anni.

(…)».

10. Nella stessa sezione, l'art. 14, n. 1, della decisione n. 1/80 dispone che:

«Le disposizioni della presente sezione sono applicate, fatte salve le limitazioni giustificate da motivi di ordine pubblico, di sicurezza e di sanità pubbliche».

Diritto dell'Unione europea

11. L'art. 27, n. 2, della direttiva 2004/38 [8] così prevede:

«I provvedimenti adottati per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza rispettano il principio di proporzionalità e sono adottati esclusivamente in relazione al comportamento personale della persona nei riguardi della quale essi sono applicati. La sola esistenza di condanne penali non giustifica automaticamente l'adozione di tali provvedimenti.

Il comportamento personale dell'individuo interessato deve rappresentare un pericolo reale, attuale e sufficientemente grave da pregiudicare un interesse fondamentale della società. Giustificazioni estranee al caso individuale o attinenti a ragioni di prevenzione generale non sono prese in considerazione».

Normativa nazionale

La Vreemdelingenwet 2000

12. Ai sensi dell'art. 18, n. 1, lett. e), della Vreemdelingenwet (legge sui cittadini stranieri) del 2000 (in prosieguo: la «Vw 2000»), una richiesta per il prolungamento di un permesso di soggiorno temporaneo può essere respinta se il cittadino straniero che presenta la richiesta costituisce un pericolo per l'ordine pubblico. L'art. 19 del Vw 2000 prevede che un permesso di soggiorno temporaneo possa essere revocato per uno qualsiasi dei motivi previsti dall'art. 18, n. 1.

13. L'art. 67, n. 1, lett. b), della Vw 2000 dispone che il Segretario di Stato possa dichiarare un cittadino straniero persona indesiderata qualora quest'ultimo sia stato condannato, con sentenza passata in giudicato, per un reato punito con una pena detentiva non inferiore a tre anni. Ai sensi dell'art. 67, n. 3, lo straniero dichiarato persona indesiderata non può soggiornare regolarmente nei Paesi Bassi.

8 — 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 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, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/35/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (GU L 158, pag. 77; rettifica in GU L 229, pag. 35).

Il Vreemdelingenbesluit 2000

14. L'art. 3.86, n. 1, lett. d), del Vreemdelingenbesluit (decreto sui cittadini stranieri) del 2000 (in prosieguo: il «Vb 2000») prevede che una richiesta per il prolungamento di un permesso di soggiorno temporaneo possa essere respinta ai sensi dell'art. 18, n. 1, lett. e), del Vw 2000, a causa di un pericolo per l'ordine pubblico, qualora, in particolare, il cittadino straniero sia stato condannato, con sentenza passata in giudicato, per un reato punito con pena detentiva non inferiore a tre anni e gli sia stata quindi inflitta una pena detentiva, la cui parte non sospesa è almeno pari al periodo previsto dall'art. 3.86, n. 2, che stabilisce una scala progressiva basata sulla durata della permanenza nei Paesi Bassi della persona di cui trattasi.

Contesto fattuale e questioni pregiudiziali

Causa C-7/10

15. Il sig. Kahveci, cittadino turco, è entrato nei Paesi Bassi nel 1999 in possesso di un permesso di soggiorno temporaneo. Con decisione del 1º dicembre 1999 gli è stato rilasciato un permesso di soggiorno, soggetto alla restrizione «soggiorno presso la moglie R. Kahveci». A partire dal 1º aprile 2001 tale permesso è stato qualificato come permesso di soggiorno regolare temporaneo e ne è stata prolungata la validità per l'ultima volta sino al 12 marzo 2009.

16. Il 24 giugno 2004 il sig. Kahveci è stato condannato nei Paesi Bassi per tentato omicidio e per concorso nel reato di sequestro di persona. La parte non sospesa della sua condanna era di sei anni e nove mesi, che eccedeva il periodo stabilito dall'art. 3.86, n. 2, del Vb 2000, riguardo alla durata della sua permanenza nei Paesi Bassi.

17. La moglie del sig. Kahveci è nata nei Paesi Bassi, figlia di un lavoratore turco soggetto all'art. 6, n. 1, della decisione n. 1/80 e ivi ha risieduto con i propri genitori per più di cinque anni. Il 3 giugno 1999, prima dell'ingresso del sig. Kahveci nei Paesi Bassi, ha acquisito la cittadinanza olandese, conservando al contempo anche la propria cittadinanza turca. È pacifico che ella è inserita nel regolare mercato del lavoro dei Paesi Bassi e che il sig. Kahveci, fino alla sua detenzione penale, ha abitato presso di lei.

18. Con decisione del 20 marzo 2007, con cui il sig. Kahveci è stato dichiarato persona indesiderata, il Segretario di Stato ha revocato anche il relativo permesso di soggiorno. Tale decisione si basava sull'art. 67, n. 1, lett. b), del Vw 2000.

19. Nell'opposizione presentata contro detta decisione, il sig. Kahveci ha sostenuto che il Segretario di Stato aveva erroneamente omesso di prendere in considerazione il suo asserito diritto di soggiorno di cui all'art. 7. Se il Segretario di Stato lo avesse fatto, sarebbe stato tenuto ad applicare il livello di protezione previsto dall'art. 27, n. 2, della direttiva 2004/38 per le persone nella stessa situazione del sig. Kahveci[9].

20. Con decisione del 28 dicembre 2007 il Segretario di Stato ha respinto l'opposizione, in quanto, al tempo della richiesta del sig. Kahveci per l'ottenimento dell'originario permesso di soggiorno, la moglie dello stesso possedeva già la cittadinanza olandese. Ne conseguiva, a suo parere, che né lei né i suoi familiari potessero beneficiare delle disposizioni della decisione n. 1/80.

21. Il sig. Kahveci ha proposto ricorso contro detta decisione innanzi al Rechtbank 's-Gravenhage (tribunale distrettuale dell'Aja), il quale ha accolto la contestazione, per il fatto che la moglie del sig. Kahveci — in qualità di lavoratrice turca inserita nel mercato regolare del lavoro nei Paesi Bassi — non era stata privata, in conseguenza della sua naturalizzazione, dei diritti che le erano riconosciuti dall'art. 7.

9 — V. infra paragrafo 40.

22. Il Segretario di Stato ha perciò presentato ricorso dinanzi al giudice del rinvio, deducendo un errore di diritto. A suo giudizio, il Rechtbank aveva errato nel sostenere l'applicabilità della decisione n. 1/80. L'ordinanza di rinvio riporta la posizione del Segretario di Stato come segue: «Grazie alla cittadinanza olandese, [la moglie del sig. Kahveci] ha acquisito la migliore posizione possibile in termini di diritto di soggiorno nonché sotto il profilo dell'occupazione (...). Può concludersi che un lavoratore turco inserito nel mercato regolare del lavoro dei Paesi Bassi non può più essere considerato come lavoratore turco, una volta che abbia acquisito la cittadinanza olandese».

Causa C-9/10

23. Il sig. Inan ha fatto ingresso nei Paesi Bassi nel 1999, in forza di un permesso di soggiorno temporaneo. Il 15 febbraio 2000 gli è stato rilasciato un permesso di soggiorno, con la restrizione «ricongiungimento familiare presso il genitore H. Inan». A partire dal 1º aprile 2001, detto permesso è stato qualificato come permesso di soggiorno regolare temporaneo e ne è stata prolungata la validità per l'ultima volta sino al 10 giugno 2005.

24. Il 12 maggio 2006 il sig. Inan è stato condannato nei Paesi Bassi per tentato omicidio, tentato omicidio preterintenzionale, concorso in reati di droga e perpetrazione di atti violenti contro persone. La parte non sospesa della sua condanna era di sette anni, che eccedeva il periodo stabilito dall'art. 3.86, n. 2, del Vb 2000, riguardo alla durata della sua permanenza nei Paesi Bassi.

25. È pacifico che il padre del sig. Inan aveva acquisito la cittadinanza olandese il 22 dicembre 1993, prima dell'ingresso del sig. Inan nei Paesi Bassi, mantenendo comunque la cittadinanza turca. Nell'ordinanza di rinvio si dichiara che il sig. Inan aveva vissuto con il proprio padre sino alla sua detenzione, all'inizio del febbraio 2005. Da essa risulta altresì che il Segretario di Stato non contestava che il padre del sig. Inan fosse inserito nel regolare mercato del lavoro nei Paesi Bassi.

26. Con decisione del 13 novembre 2007 il Segretario di Stato ha dichiarato il sig. Inan persona indesiderata. Come nel caso del sig. Kahveci, detta decisione si fondava sull'art. 67, n. 1, lett. b), del Vw 2000. Secondo il Segretario di Stato, dato che il padre del sig. Inan aveva acquisito la cittadinanza olandese prima dell'ingresso del sig. Inan nello Stato membro ospitante, il sig. Inan non poteva considerarsi come familiare ai sensi dell'art. 7. La circostanza che suo padre abbia mantenuto la cittadinanza turca non ha in alcun modo scalfito tale conclusione.

27. Nell'opposizione presentata contro tale decisione, il sig. Inan ha altresì contestato che egli aveva il diritto di beneficiare del livello di protezione garantito alle persone nella propria situazione previsto in forza dell'art. 27, n. 2, della direttiva 2004/38[10]. Affermare che la decisione non era applicabile al suo caso avrebbe compromesso l'integrazione dei lavoratori turchi e dei loro familiari.

28. Con decisione del 17 luglio 2008 il Segretario di Stato ha respinto detta opposizione.

29. Il sig. Inan ha impugnato tale decisione innanzi al Rechtsbank 's-Gravenhage, che ha accolto l'impugnazione per il fatto che il padre del sig. Inan non era stato privato, in conseguenza della sua naturalizzazione, dei suoi diritti di cui all'art. 7.

30. Il Segretario di Stato ha impugnato nuovamente la decisione del Rechtbank innanzi al giudice di rinvio, sostenendo che il Rechtbank aveva errato nel sostenere l'applicabilità della decisione n. 1/80.

10 — Ibidem.

Questioni pregiudiziali

31. In entrambi i casi, il Raad van State ha proposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1. Se l'art. 7 debba essere interpretato nel senso che i familiari del lavoratore turco inserito nel regolare mercato del lavoro di uno Stato membro non possono invocare tale disposizione dopo che detto lavoratore, pur mantenendo la cittadinanza turca, aveva acquisito la cittadinanza dello Stato membro ospitante;

2. Se, per la soluzione della prima questione, sia rilevante il momento in cui il lavoratore turco aveva acquisito la cittadinanza dello Stato membro ospitante».

32. Osservazioni scritte e orali sono state presentate dai convenuti, dal governo dei Paesi Bassi, dal governo polacco e dalla Commissione europea.

Analisi

Osservazioni preliminari

33. Prima di affrontare le questioni pregiudiziali, vorrei formulare qualche breve osservazione preliminare.

34. In primo luogo, entrambe le azioni nei procedimenti principali riguardano la situazione dei familiari di un lavoratore turco inserito nel regolare mercato del lavoro nello Stato membro ospitante. Nel caso del sig. Kahveci, sua moglie era figlia di un lavoratore turco che aveva acquisito i diritti di cui all'art. 6, n. 1, conseguentemente all'ingresso nei Paesi Bassi. Dunque, lei stessa era familiare di un lavoratore turco e, in quanto tale, aveva il diritto di beneficiare dell'art. 7. Nel caso del sig. Inan, il padre dello stesso era un lavoratore turco che godeva dei diritti di cui all'art. 6, n. 1. In entrambe le fattispecie, il familiare (il sig. Kahveci ed il sig. Inan) rivendica i diritti di cui all'art. 7. Detti diritti (sempre ammesso che esistano) derivano, nel caso del sig. Kahveci, dalla propria moglie e, nel caso del sig. Inan, dal proprio padre. Dato che il sig. Kahveci ed il sig. Inan hanno fatto entrambi ingresso nei Paesi Bassi nel 1999, all'epoca dei fatti avevano già risieduto entrambi in detto Stato membro per un periodo superiore a quello di cinque anni prescritto nel secondo trattino dell'art. 7.

35. In secondo luogo, mentre l'art. 7 si riferisce espressamente solo all'accesso al mercato del lavoro nello Stato membro ospitante, la Corte ha sostenuto che esso (allo stesso modo dell'art. 6, n. 1) comporta necessariamente un concomitante diritto di soggiorno, senza il quale la disposizione sarebbe totalmente inefficace [11]. Sono tali diritti di soggiorno ad essere qui in discussione. Infatti, considerata la durata delle condanne a pene detentive inflitte al sig. Kahveci ed al sig. Inan [12], risulterebbe puramente accademico che questi ultimi possano esercitare attualmente il diritto di svolgere un'attività lavorativa nei Paesi Bassi [13].

36. L'uso del termine «concomitante» per descrivere il diritto di soggiorno in questione suggerisce che il diritto di residenza dipenda da quello di accedere al mercato del lavoro. Nel contesto dell'art. 6, n. 1, la relazione fra tali due diritti (di lavoro o di soggiorno) può essere definita come adeguatamente chiara. La finalità fondamentale dell'art. 6, n. 1, è permettere ai lavoratori turchi che soddisfano i requisiti da esso richiesti di accedere al mercato del lavoro nello Stato membro ospitante. Quando il

11 — V., tra le altre, riguardo all'art. 6, n. 1, sentenze 20 settembre 1990, causa C192/89, Sevince (Racc. pag. I-3461, punto 29), e, riguardo all'art. 7, 22 dicembre 2010, causa C-303/08, Bozkurt (Racc. pag. I-13445, punto 31).

12 — V., riguardo al sig. Kahveci, paragrafo 16, e, riguardo al sig. Inan, paragrafo 24.

13 — Ciò almeno all'epoca dei procedimenti principali, dato che le ordinanze di rinvio pregiudiziale risalgono al 31 dicembre 2009 in entrambi i casi.

lavoratore non sia più nella posizione di fare ciò, per esempio perché ha raggiunto l'età del collocamento a riposo o ha subito un infortunio sul lavoro che ne ha causato l'inabilità totale e permanente a svolgere altre attività lavorative subordinate, non avrà più alcun diritto di rimanere nel detto Stato membro ed il diritto di soggiorno andrà perduto [14].

37. La fattispecie di cui all'art. 7 può essere più complessa. La disposizione persegue due scopi connessi, ma nondimeno distinti. In primo luogo, essa rafforza la posizione dei lavoratori turchi, che possono beneficiare della presenza dei propri familiari nel proprio Stato di soggiorno [15]. In secondo luogo, essa favorisce gli stessi familiari, concedendo loro il diritto di iniziare a lavorare nello Stato membro ospitante, purché vi abbiano risieduto regolarmente per un periodo specifico [16]. Considerato il primo di tali scopi, può quindi affermarsi che i diritti di soggiorno scaturenti dall'art. 7 devono necessariamente essere subordinati all'accesso a un'attività lavorativa nello Stato membro ospitante, o possono esistere anche indipendentemente da esso? Questa non è una questione sulla quale la giurisprudenza della Corte si è pronunciata finora [17], né si tratta di una questione riguardo alla quale le parti hanno presentato osservazioni in detti processi e neppure relativamente alla quale è chiesta una risposta da parte della Corte, nelle ordinanze di rinvio pregiudiziale che le sono state presentate. Dunque, non è questa una questione sulla quale mi azzarderei ad esprimere un'opinione. Mi limito a rilevare che vi è almeno un problema che mi sembra emergere [18]. Una volta che la Corte avrà risolto le questioni sottopostole nelle presenti cause, spetterà poi al giudice nazionale stabilire se il sig. Kahveci e/o il sig. Inan dispongano dei diritti adeguati di cui all'art. 7.

38. In terzo luogo, un lavoratore turco che è inserito nel regolare mercato del lavoro di uno Stato membro ospitante e che, conseguentemente, diventa naturalizzato in tale Stato non necessita più di fare affidamento sulla decisione n. 1/80 per accedere al mercato del lavoro. La decisione, in tale contesto ed entro tali limiti, ha esaurito i propri effetti. L'esatta interpretazione della decisione n. 1/80 rimane comunque importante riguardo ai familiari del lavoratore. È probabile che i sistemi nazionali degli Stati membri concedano ai familiari dei propri cittadini il diritto di fare ingresso nel loro territorio e consentano a detti familiari di ivi risiedere e lavorare. Sono comunque esclusi da detta equazione i diritti a sé stanti che un familiare di un cittadino turco può acquistare ai sensi dell'art. 7. Occorre pertanto stabilire come la disposizione si applica alle circostanze in causa.

39. In quarto luogo, nelle due controversie di cui ai procedimenti principali, i familiari turchi avevano commesso reati gravi e sono perciò a rischio di espulsione dallo Stato membro ospitante. La finalità potenziale delle questioni per le quali è stata presentata richiesta di pronuncia pregiudiziale è comunque notevolmente più ampia. L'applicazione dell'art. 7 ai familiari di un lavoratore turco che aveva acquisito la cittadinanza del detto Stato membro può essere di importanza sostanziale per qualunque altro familiare, a prescindere dalla sua situazione o dal suo passato.

14 — V., al riguardo, sentenza 10 febbraio 2000, causa C-340/97, Nazli (Racc. pag. I-957, punto 37).

15 — V. *infra* paragrafo 50.

16 — V. *infra* paragrafo 51.

17 — Sebbene la Corte abbia statuito nella sentenza 7 maggio 2005, causa C-373/03, Aydinli (Racc. pag. I-6181), che il primo ed il secondo trattino dell'art. 7 «non impongono alcun obbligo di lavorare sui [familiari]» (punto 29) ed abbia proseguito nella sentenza 18 luglio 2007, causa C-325/05, Derin (Racc. pag. I-6495), affermando che «la condizione dei [familiari] non dipende dall'impiego salariato» (punto 56), non considero dette osservazioni come risolutive della questione.

18 — Dovrei aggiungere che, dalla giurisprudenza della Corte, risulta chiaramente che i periodi trascorsi in carcere nello Stato membro ospitante non implicano di per sé, anche ove la carcerazione duri per parecchi anni, la perdita dei diritti di cui all'art. 7 (v. , al riguardo, sentenza Derin, cit. supra alla nota 17, punto 56 e giurisprudenza citata). Comunque, la questione è se un familiare, al fine di poter beneficiare dell'art. 7, debba semplicemente risiedere nello Stato membro ospitante come richiesto da parte degli accordi per il ricongiungimento familiare che sono contemplati dalla detta disposizione o se debba altresì manifestare la sua intenzione ad essere inserito nel mercato del lavoro di detto Stato (se del caso, dopo la scarcerazione e ove tutte le altre circostanze lo permettano).

40. Infine, nel contesto di tali reati e del rischio di espulsione che gli stessi possono comportare, è rilevante l'interpretazione della Corte dell'art. 14 della decisione n. 1/80. Questa ha sostenuto che, per determinare la portata dell'eccezione di ordine pubblico prevista da detto articolo [19] (e pertanto il diritto delle autorità nazionali di applicare quest'ultimo), occorre far riferimento all'interpretazione data a tale eccezione in tema di libera circolazione dei lavoratori che siano cittadini di uno Stato membro dell'Unione. Tali disposizioni sono attualmente previste dalla direttiva 2004/38. A tale riguardo, i provvedimenti adottati per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza devono essere fondati esclusivamente sul comportamento del soggetto interessato. La sola sussistenza di precedenti condanne penali non può automaticamente motivare tali provvedimenti. L'esistenza di una precedente condanna penale può quindi essere presa in considerazione solo nella misura in cui le circostanze che hanno portato a tale condanna provino un comportamento personale costituente una minaccia attuale per le condizioni di ordine pubblico [20]. Risulta che la normativa nazionale dei Paesi Bassi non prevede automaticamente tale rafforzato grado di protezione per le persone nella situazione del sig. Kahveci e del sig. Inan.

Prima questione

41. Con la prima questione, il giudice nazionale chiede essenzialmente come, nelle circostanze dei casi in esame, l'espressione «familiari di un lavoratore turco inserito nel regolare mercato del lavoro di uno Stato membro» debba essere interpretata ai fini dell'art. 7.

Gli obiettivi dell'Accordo di associazione e della decisione n. 1/80

42. Dato che la decisione n. 1/80 non definisce cosa si intenda per detta espressione, occorre interpretarla con riferimento al più ampio contesto in cui detto provvedimento è stato promulgato.

43. Come risulta chiaramente dagli artt. 2, n. 1, e 12 dell'Accordo di associazione, scopo dello stesso è istituire un'associazione diretta a promuovere lo sviluppo delle relazioni commerciali ed economiche tra le parti, compreso il settore dell'occupazione, per mezzo della graduale realizzazione della libera circolazione dei lavoratori. L'art. 12 dispone che le parti dell'accordo si impegnano ad ispirarsi alle importanti disposizioni del Trattato sulla libertà di circolazione «per realizzare gradualmente tra di loro la libera circolazione dei lavoratori» [21].

44. L'art. 36 del Protocollo addizionale all'Accordo di associazione stabilisce ulteriori disposizioni riguardo a detta libertà di circolazione e autorizza il Consiglio di associazione a decidere sulle norme necessarie a tale proposito.

45. Tale è il contesto in cui la decisione n. 1/80 è stata adottata. Ai sensi del terzo 'considerando' del preambolo, essa mira a migliorare, nel settore sociale, il regime concesso ai lavoratori ed ai loro familiari rispetto al regime introdotto dalla decisione n. 2/76, che il Consiglio di associazione aveva adottato il 20 dicembre 1976.

46. In quest'ottica, la decisione n. 1/80 prevede disposizioni specifiche relative all'occupazione di lavoratori turchi (art. 6, n. 1) e dei familiari di detti lavoratori (art. 7) negli Stati membri.

19 — La Corte ha sostenuto che «il ricorso da parte di un'autorità nazionale alla nozione di ordine pubblico presuppone, oltre alla perturbazione dell'ordine sociale insita in qualsiasi infrazione della legge, l'esistenza di una minaccia effettiva ed abbastanza grave per uno degli interessi fondamentali della collettività» (v., tra le altre, sentenza 4 ottobre 2007, causa C-349/06, Polat, Racc. pag. I-8167, punto 34).

20 — V. sentenza Polat, cit. supra alla nota 19, punti 30-32.

21 — V., a tale riguardo, sentenza Wählergruppe Gemeinsam, cit. supra alla nota 7, punto 62.

47. In forza dell'art. 6, n. 1, al lavoratore turco che è inserito nel regolare mercato del lavoro di uno Stato membro vengono concessi determinati diritti in relazione alla sua occupazione nello stesso. Al compimento di quattro anni di regolare impiego, egli dispone del diritto di accedere a qualsiasi attività salariata di suo gradimento in detto Stato. Come risultato, per quanto riguarda il suo accesso al mercato del lavoro in discussione, egli viene posto nella stessa posizione di un cittadino di detto Stato o di un cittadino dell'Unione che eserciti i propri diritti alla libertà di circolazione.

48. L'art. 7 integra detta disposizione. Esso prevede norme concernenti i familiari di un tale lavoratore che sono stati autorizzati a ricongiungersi a quest'ultimo nello Stato membro ospitante.

49. La Corte ha sostenuto che lo scopo dell'art. 7 è di favorire l'occupazione e la residenza dei lavoratori turchi, assicurando che i rispettivi legami familiari siano mantenuti nello Stato membro ospitante [22].

50. Detto obiettivo viene raggiunto, in primo luogo, prevedendo che i familiari siano autorizzati a ricongiungersi al lavoratore turco nello Stato membro ospitante e a prendervi residenza, nonché a permettere il ricongiungimento famigliare.

51. In secondo luogo, ed allo scopo di rafforzare l'inserimento durevole della cellula familiare del lavoratore migrante turco nello Stato membro ospitante, l'art. 7 accorda a tali familiari anche il diritto di esercitare, dopo un certo tempo, un'attività lavorativa in tale Stato [23].

52. La Corte ha sintetizzato detto obiettivo da realizzarsi in due tappe statuendo che «il sistema instaurato dall'art. 7, primo comma, intende creare le condizioni favorevoli al ricongiungimento familiare nello Stato membro ospitante, permettendo innanzi tutto la presenza dei familiari presso il lavoratore migrante e, poi, consolidandovi la loro posizione con il diritto, loro concesso, di accedere ad un'occupazione in tale Stato» [24].

53. La nozione di inserimento, sia del lavoratore turco che dei suoi familiari, è pertanto cruciale per qualsiasi interpretazione degli artt. 6, n. 1, e 7 [25].

54. In quest'ottica, può sostenersi che, ove un lavoratore turco sia inserito nel regolare mercato del lavoro di uno Stato membro ospitante ed eserciti i diritti di cui all'art. 6, n. 1 (il padre del sig. Inan), o all'art. 7 (la moglie del sig. Kahveci), ma, prima che il ricongiungimento familiare abbia luogo ai sensi dell'art. 7, egli acquisti la cittadinanza di tale Stato pur conservando la propria cittadinanza turca, si deve ritenere che egli abbia rinunciato ai diritti che sarebbero altrimenti spettati ai suoi familiari ai sensi dell'art. 7?

55. Ritengo di no.

56. Una tale affermazione si scontrerebbe con l'obiettivo dell'integrazione che ho poc'anzi descritto.

57. Un lavoratore turco che ha soddisfatto i requisiti degli artt. 6, n. 1, o 7 e, al contempo, è idoneo alla naturalizzazione ai sensi delle norme dello Stato membro ospitante che disciplinano l'acquisizione della propria cittadinanza si ritroverebbe di fronte a un dilemma, se desidera ancora che i suoi familiari lo raggiungano in detto Stato in forza dell'art. 7. Egli potrebbe abbandonare i propri propositi di

22 — V., a tale riguardo, sentenza 17 aprile 1997, causa C-351/95, Kadiman (Racc. pag. I-2133, punto 34).

23 — V. sentenza Kadiman, cit. supra alla nota 22, punto 35.

24 — Ibidem, punto 36.

25 — V., anche, per quel che riguarda in generale la decisione n. 1/80, sentenza 21 ottobre 2003, cause riunite C-317/01 e C-396/01, Abatay e a. (Racc. pag. I-12301, punto 90), ove la Corte si riferisce alla decisione che «ha come scopo essenziale la progressiva integrazione dei lavoratori turchi [nel territorio dello Stato membro ospitante]».

naturalizzazione e, supponendo che l'autorizzazione necessaria affinché i suoi familiari possano raggiungerlo ai sensi dell'art. 7 sia loro accordata, beneficiare della loro compagnia nel suo paese di lavoro e residenza. In alternativa, potrebbe rinunciare a qualsiasi proposito di ricongiungimento familiare ai sensi dell'art. 7 e richiedere di ottenere la cittadinanza dello Stato membro ospitante.

58. È vero che potrebbe allora beneficiare delle norme nazionali di detto Stato che disciplinano nel proprio territorio la presenza dei suoi familiari. Ad ogni modo, qualsiasi cosa possano prevedere le pertinenti norme nazionali o dell'Unione in una simile situazione, non è — o, almeno, non occorre che sia — una situazione pari a quella del godimento dei diritti di cui all'art. 7. Come sottolinea la Commissione (il cui approccio è contrario a quello assunto dal governo dei Paesi Bassi e da quello polacco), si deve supporre che molti lavoratori turchi sarebbero scoraggiati dal presentare una richiesta di naturalizzazione in dette circostanze. Un simile risultato sarebbe allo stesso tempo scorretto e irragionevole, oltre ad essere inutile.

59. Può influire su tale conclusione l'argomento del governo dei Paesi Bassi secondo cui acquisendo la cittadinanza dello Stato membro ospitante un lavoratore turco ha raggiunto l'apice dell'inserimento? In altre parole, il lavoratore ha completato il processo di integrazione e non vi è dunque alcuna ragione per cui questi (e, di conseguenza, i suoi familiari) debba continuare a beneficiare della decisione n. 1/80. Detto argomento fa proprie le finalità di integrazione sottese alla citata decisione, ma le presenta come esaurite.

60. Non sono di questa opinione.

61. La nozione di integrazione non è solo vasta, è anche complessa. Come strumento di interpretazione, può rivestire particolare pertinenza nel settore sociale e lavorativo, nonché nel contesto della naturalizzazione e della cittadinanza. Possono essere prese in considerazione anche questioni di lingua, legami familiari, cultura, religione ed istruzione. Questa nozione può essere intesa solo avendo riguardo al contesto in cui viene usata. In qualche caso, ciò che è in discussione non è tanto come si possa definire «la piena integrazione» nella società di uno Stato, ma il grado di integrazione necessario a soddisfare i requisiti di una particolare norma legale. Così, nella sentenza Bidar [26] la Corte, nell'interpretare l'attuale art. 18 TFUE, ha considerato che, in relazione all'inserimento di studenti nella società di uno Stato membro ospitante, il periodo di residenza di tre anni in detto Stato può essere sufficiente a corrispondere a quanto la stessa definiva «la prova di sufficiente integrazione nella società [di quello Stato]» [27].

62. La nozione di integrazione nel limitato contesto delle norme di finanziamento relative agli studenti provenienti da altri Stati membri è, comunque, molto diversa da quanto qui discusso. Se ho ben inteso, ciò a cui il governo dei Paesi Bassi si riferisce nelle proprie osservazioni in questo caso è l'integrazione nel suo senso più ampio. Secondo i Paesi Bassi, con la naturalizzazione un cittadino turco nella situazione della moglie del sig. Kahveci o del padre del sig. Inan si trova pienamente inserito nella società dello Stato membro ospitante. La naturalizzazione ed il completamento del processo di integrazione rappresentano, in altre parole, la medesima cosa.

26 — Sentenza 15 marzo 2005, causa C-209/03 (Racc. pag. I-2119).

27 — La questione in discussione nella causa Bidar riguardava la validità delle norme nazionali che concedevano un aiuto agli studenti legalmente residenti nello Stato membro ospitante a copertura delle loro spese di mantenimento, sempreché gli studenti fossero «stabiliti» in detto Stato. La Corte ha sostenuto che era legittimo che uno Stato membro concedesse un siffatto aiuto solo agli studenti che avevano dimostrato un certo grado di integrazione nella società dello stesso Stato. Un tale requisito potrebbe essere giustificato dall'esigenza che ciascuno Stato membro vigili affinché la concessione di aiuti a copertura delle spese di mantenimento di studenti provenienti da altri Stati membri non diventi un onere irragionevole in grado di produrre conseguenze sul livello globale dell'aiuto che potrebbe essere concesso da tale Stato. Il grado di integrazione in causa può essere considerato come provato in seguito all'accertamento che lo studente di cui trattasi ha soggiornato per un certo periodo di tempo nello Stato membro ospitante. In generale, v., a tale riguardo, i punti 48, 57-59 e 63 della sentenza.

63. Mi pare che un simile approccio fraintenda la natura del processo di integrazione nel contesto in cui deve essere inteso in questa sede. Certo, è vero che la naturalizzazione può rappresentare una tappa in detto processo e che tale tappa può anche essere di fondamentale importanza. In molti casi, essa riflette un forte desiderio da parte del soggetto naturalizzato di svolgere un ruolo più completo nella società dello Stato membro ospitante ed un'accettazione da parte di tale Stato che egli debba fare ciò. Ma affermare che una volta che il lavoratore turco abbia ottenuto la cittadinanza di quello Stato, egli si è, solo per tale fatto, già integrato pienamente nello stesso Stato ed ha, per la stessa ragione, reciso tutti i significativi contatti con il proprio Stato d'origine non può, a mio parere, essere corretto. Perché un soggetto si integri in quel modo possono essere necessari parecchi anni, anziché i cinque anni previsti dalla legislazione dei Paesi Bassi perché una richiesta di naturalizzazione possa essere accolta. Difatti, il perfezionamento di tale processo può richiedere più di una sola generazione. Quando un tale lavoratore sia stato naturalizzato, può ben affermarsi che è sulla giusta strada per l'integrazione e persino che ha compiuto un passo importante in tale direzione. Ciò non equivale a sostenere che egli si sia completamente integrato.

64. A mio parere, va disatteso l'argomento del governo dei Paesi Bassi. Per amor di completezza, devo aggiungere che la situazione potrebbe essere differente se uno dei cittadini turchi sui quali vertono le presenti cause avesse esplicitamente rinunciato alla propria cittadinanza originaria al momento dell'acquisizione della cittadinanza dello Stato membro ospitante. Un simile passo potrebbe rappresentare un'indicazione da parte del detto soggetto di non desiderare più di avvalersi dei diritti derivanti dalla decisione n. 1/80. Ma tale non è il caso di specie.

Cittadinanza

65. Il governo dei Paesi Bassi e il governo polacco hanno riservato una parte significativa delle rispettive osservazioni a quanto essi considerano importante del diritto in materia di cittadinanza nel contesto della fattispecie di cui trattasi. È pertanto necessario valutare l'impatto, eventuale, che tale settore giuridico può avere sulle considerazioni precedentemente esposte.

66. Il governo dei Paesi Bassi sostiene essenzialmente che, laddove un soggetto abbia doppia cittadinanza, inclusa quella dello Stato membro ospitante, questo stesso Stato può applicare le norme della «propria» cittadinanza. Un tale soggetto non è libero di scegliere ciò che di volta in volta ritiene più favorevole ai propri interessi.

67. Da parte sua, il governo polacco afferma che ciascuno Stato membro conserva il diritto non solo di disciplinare l'acquisizione e la perdita della propria cittadinanza, bensì anche gli effetti giuridici che risultano da detta cittadinanza. Uno Stato membro può, pertanto, escludere il diritto di basarsi sui diritti derivanti dal regime di una diversa cittadinanza in qualsiasi procedimento innanzi alle autorità nazionali.

68. Questa argomentazione non mi convince.

69. È vero che, allo stato attuale del diritto, gli Stati membri hanno conservato il potere di stabilire le condizioni per l'acquisto e la perdita della propria cittadinanza [28]. La situazione è la stessa per quanto riguarda l'esercizio, da parte degli Stati membri, dei propri poteri in materia della cittadinanza in via generale. Tuttavia, essi devono esercitare detti poteri nel pieno rispetto del diritto dell'Unione europea [29].

28 — V., tra le altre, la Dichiarazione n. 2 sulla cittadinanza di uno Stato membro, allegata dagli Stati membri all'atto finale del Trattato sull'Unione europea (GU 1992, C 191, pag. 98), la Decisione dei capi di Stato e di Governo, incontratisi in occasione del Consiglio europeo di Edinburgo l'11 ed il 12 dicembre 1992, relativa a determinati problemi sollevati dalla Danimarca sul Trattato dell'Unione europea (GU 1992, C 348, pag. 1), e l'art. 3 della Convenzione europea sulla cittadinanza, adottata dal Consiglio d'Europa il 6 novembre 1997 ed entrata in vigore il 1° marzo 2000.

29 — V. sentenze 7 luglio 1992, causa C-369/90, Micheletti e a. (Racc. pag. I-4239, punto 10); 11 novembre 1999, causa C-179/98, Mesbah (Racc. pag. I-7955, punto 29); 19 ottobre 2004, causa C-200/02, Zhu e Chen (Racc. pag. I-9925, punto 39), e 2 marzo 2010, causa C-135/08, Rottmann (Racc. pag. I-1449, punti 39 e 40). Il principio sottostante è sicuramente più ampio nella sua applicazione: v., ad esempio, in generale, per quanto riguarda la libertà di stabilimento, sentenza 19 giugno 1990, causa C-213/89, Factortame e a. (Racc. pag. I-2433), e per quanto riguarda l'applicazione di diritti, sentenza 9 marzo 1978, causa 106/77, Simmenthal (Racc. pag. 629).

70. I diritti derivanti dagli artt. 6, n. 1, e 7 costituiscono parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione [30] e sono direttamente efficaci [31]. Gli Stati membri sono pertanto vincolati dagli obblighi derivanti da dette disposizioni, esattamente allo stesso modo in cui hanno il dovere, previsto dal diritto dell'Unione, di conformarsi alle altre.

71. In assenza di qualsiasi motivo imperativo in senso contrario, ne consegue, a mio parere, che i diritti in causa possono essere fatti valere contro gli Stati membri secondo la loro formulazione.

72. A supporto della propria tesi, il governo dei Paesi Bassi e quello polacco fanno riferimento in larga misura alla sentenza Mesbah [32]. Tale caso coinvolgeva un lavoratore marocchino residente in Belgio che, successivamente al suo ingresso in detto Stato membro, aveva acquisito la cittadinanza belga, conservando al contempo la propria cittadinanza originaria. La madre dello stesso, che era parimenti una cittadina marocchina, viveva con lui ed era disabile. Ella asseriva di avere il diritto di ottenere, in detto Stato, il pagamento della prestazione previdenziale per invalidità in forza dell'art. 41, n. 1, dell'Accordo di cooperazione CEE-Marocco (in prosieguo: l'«Accordo di cooperazione»), che disponeva per i familiari che vivevano con detti lavoratori il pagamento delle prestazioni previdenziali, come previsto dalle stesse norme applicate ai cittadini belgi [33]. Tuttavia, ai sensi della legge belga e a prescindere dal fatto che egli aveva conservato la propria cittadinanza marocchina, il lavoratore è stato trattato come se avesse avuto solamente la cittadinanza belga. La Corte, basando la propria decisione sui fatti del caso sottopostole, ha sostenuto che, dal momento che (1) la cittadinanza posseduta dal lavoratore era quella dello Stato membro ospitante; (2) i diritti in questione non derivavano dal fatto che il lavoratore fosse un cittadino di un altro Stato membro, ma dalla sua cittadinanza di un Paese non membro, e (3) i diritti invocati si riferivano ad un accordo il cui scopo non era quello di permettere ai lavoratori marocchini di circolare liberamente all'interno del territorio di quella che all'epoca era la Comunità, bensì meramente quello di consolidare la posizione previdenziale di detti lavoratori e dei familiari con essi conviventi nello Stato membro ospitante, spettava quindi al Belgio la scelta di applicare la propria normativa sulla cittadinanza, con la conseguenza di precludere alla madre del lavoratore marocchino di ottenere la prestazione previdenziale [34].

73. Non posso convenire che quanto affermato dalla Corte nella sentenza Mesbah debba essere applicato nella presente fattispecie. La portata e gli obiettivi dell'Accordo di cooperazione erano considerevolmente più limitati di quelli dell'Accordo di associazione che costituisce la base dei diritti qui in discussione [35]. È pur vero che l'Accordo di cooperazione prevedeva che non ci fosse discriminazione basata sulla cittadinanza in relazione alle condizioni di lavoro o alla retribuzione per quanto riguarda i lavoratori marocchini [36]. A prescindere da ciò, tuttavia, le disposizioni del titolo terzo dell'Accordo di cooperazione (intitolato «Cooperazione nel contesto del lavoro») erano essenzialmente limitate all'ambito della previdenza sociale, anche nel quale era previsto un trattamento non discriminatorio [37]. Non vi era nulla di simile ai diritti fondati sull'inserimento derivanti dagli artt. 6, n. 1, e 7. La Corte ha ripetutamente dichiarato che detti articoli devono essere interpretati ampiamente e teleologicamente. Essa ha dichiarato, per esempio, che le disposizioni del capitolo II, sezione 1, della decisione n. 1/80, di cui fanno parte gli artt. 6, n. 1, e 7, «costituiscono quindi una

30 — V., a tale riguardo, sentenza Sevince, cit. supra alla nota 11, punto 9.

31 — V., per quanto riguarda l'art. 6, n. 1, sentenza Sevince, cit. supra alla nota 11, punto 26, nonché, per quanto riguarda l'art. 7, sentenza Kadiman, cit. supra alla nota 22, punto 28, e sentenza 22 giugno 2000, causa C-65/98, Eyüp (Racc. pag. I-4747, punto 25).

32 — Cit. supra in nota 29.

33 — Accordo di cooperazione tra la Comunità economica europea ed il Regno del Marocco, concluso a Rabat il 27 aprile 1976 ed approvato, a nome della Comunità, con il regolamento (CEE) del Consiglio 26 settembre 1978, n. 2211 (GU L 264, pag. 1). L'art. 41, n. 1, così disponeva: «i lavoratori di cittadinanza marocchina e qualsiasi familiare con questi convivente, possono beneficiare, nel contesto della previdenza sociale, di un regime esente da qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza con riguardo ai cittadini degli Stati membri in cui essi lavorano».

34 — V. punti 34, 35, 36 e 39 della sentenza relativa a tale causa.

35 — V., a tal riguardo, sentenza 30 settembre 2004, causa C-275/02, Ayaz (Racc. pag. I-8765), in cui la Corte ha descritto l'Accordo di associazione come detentore di «un obiettivo più ambizioso» rispetto all'Accordo di cooperazione (punto 47).

36 — Art. 40.

37 — Art. 41.

tappa supplementare verso la realizzazione della libera circolazione dei lavoratori, sulla base degli artt. [45, 46 e 47 TFUE]» [38]. Una giurisprudenza costante ha inoltre «desunto dal tenore degli artt. 12 dell'Accordo di associazione e 36 del Protocollo addizionale, nonché dall'obiettivo perseguito dalla decisione n. 1/80, che i principi sanciti negli artt. [45 TFUE, 46 TFUE e 47 TFUE] devono essere trasposti, nei limiti del possibile, ai cittadini turchi che fruiscono dei diritti conferiti dalla decisione n. 1/80» [39]. Un simile approccio mi pare essere radicalmente diverso da quello adottato dalla Corte per l'interpretazione dell'Accordo di cooperazione nella sentenza Mesbah.

74. In via generale, mi sembra che, mentre le autorità olandesi, trattandosi di una questione di diritto nazionale, sono libere di considerare un lavoratore con entrambe le cittadinanze olandese e turca, nell'ambito dei loro rapporti con il lavoratore stesso, come se quest'ultimo avesse la sola cittadinanza olandese, esse però non possono ignorare detta cittadinanza turca del soggetto nei loro rapporti sociali con cittadini che non siano olandesi. Obiettivamente, e nell'ottica di un familiare, il soggetto avente doppia cittadinanza è una persona che ha la cittadinanza turca, è legalmente inserita nel mercato del lavoro nei Paesi Bassi ed è, pertanto, un «lavoratore turco» ai sensi della decisione n. 1/80. A condizione che siano entrati legalmente nei Paesi Bassi, i familiari possono perciò godere dei diritti di cui all'art. 7, nonostante la fonte di detti diritti non possa più a sua volta beneficiarne, in quanto, al momento di avere rapporti con lo stesso, le autorità nazionali hanno il diritto di ignorare una metà del suo status di cittadinanza.

75. Vorrei aggiungere quanto segue. Ovviamente, la cittadinanza nonché i diritti e gli obblighi di uno Stato membro in tale ambito sono *una* delle questioni di cui al caso di specie. Al fine di risolvere la prima questione del giudice nazionale, occorre interpretare la decisione n. 1/80 tenendo conto dell'impatto che l'acquisizione della cittadinanza dello Stato membro ospitante avrà sui diritti derivanti dagli artt. 6, n. 1, e 7. Tuttavia, non ritengo che sia questa *la* questione. La vera questione nel caso in esame non riguarda le norme degli Stati membri concernenti la cittadinanza in quanto tali, bensì l'interpretazione appropriata che deve essere data alle disposizioni in questione. Ho già esposto la mia opinione a tale proposito. Ho anche affermato che nelle norme nazionali sulla cittadinanza non vedo nulla che richieda di adottare un approccio diverso nella presente fattispecie.

76. Mentre dalla recente giurisprudenza concernente l'interrelazione del principio di libertà di circolazione con le disposizioni in materia di cittadinanza emerge una tendenza a includere nozioni di cittadinanza dell'Unione [40], vale la pena rammentare che le norme sulla libertà di circolazione hanno preceduto l'introduzione di tale concetto e possono essere essenzialmente considerate, nei limiti in cui sia necessario classificarle secondo modalità «tradizionali», come rientranti nel diritto in materia di immigrazione [41]. Lo stesso si applica, a mio parere, a concetti che devono essere intesi come affini alla libertà di circolazione, come i diritti derivanti dagli artt. 6, n. 1, e 7. Una volta che l'ingresso sia stato autorizzato, essi comportano l'esercizio del diritto di risiedere e, ove del caso, di avere accesso al mercato del lavoro nel territorio dello Stato membro. La questione fondamentale in questo caso non è «quale cittadinanza possedevano i ricorrenti nel procedimento principale?», bensì «quali sono le categorie nei cui confronti uno Stato membro può avere degli obblighi in forza degli artt. 6, n. 1, e 7?».

77. Poiché nelle osservazioni di alcune delle parti sono state sollevate ulteriori questioni, le considererò qui brevemente.

78. In primo luogo, il governo polacco deduce che l'interpretazione della decisione n. 1/80, così come da me suggerita, avrebbe la conseguenza di creare disparità di trattamento tra i cittadini olandesi, ovvero tra quelli che possiedono anche la doppia cittadinanza turca e quelli che possiedono la cittadinanza del solo Stato membro ospitante. In quanto e nei limiti in cui possa prodursi una tale

38 — V. tra le altre, sentenza Wählergruppe Gemeinsam, cit. supra alla nota 7, punto 64.

39 — V., tra le altre, sentenza Nazli, cit. supra alla nota 14, punto 55.

40 — V., per esempio, sentenze 2 ottobre 2003, causa C-148/02, Garcia Avello (Racc. pag. I-11613); Rottman, cit. supra alla nota 29; 8 marzo 2011, causa C-34/09, Ruiz Zambiano (Racc. pag. I-1177), e 5 maggio 2011, causa C-434/09, McCarthy (Racc. pag. I-3375).

41 — V., a tale riguardo, White R.M., «Nazionalità e cittadinanza», in *Stair Memorial Enyclopedia*, 9ª ed., paragrafo 5.

situazione, essa sarebbe il risultato degli obblighi derivanti dall'Accordo di associazione stesso. Tali obblighi, come ho indicato, sono vincolanti per tutti gli Stati membri. Detta situazione non è diversa da quella che sorge nell'ambito della cittadinanza dell'Unione; è inevitabile che in tali circostanze possano crearsi disparità [42].

79. In secondo luogo, il governo polacco cita l'art. 3 della Convenzione dell'Aja [43] a supporto della propria tesi. Come la Corte ha dichiarato nella sentenza Garcia Avello, detta disposizione non impone alcun obbligo, ma semplicemente prevede un'opzione per le parti contraenti [44]. Ciò posto, uno Stato membro non ha facoltà di scegliere detta opzione qualora sia soggetto ad obblighi vincolanti che gli impediscono di farlo.

80. In terzo luogo, la Commissione fonda parte del proprio ragionamento sulla giurisprudenza della Corte relativa alla perdita dei diritti di cui all'art. 7. La Corte ha sostenuto che i diritti concessi dall'art. 7, primo comma, ai familiari di un lavoratore turco che soddisfano i requisiti enunciati al detto comma possono essere limitati solamente in due circostanze, ovvero quando la presenza del migrante turco nel territorio dello Stato membro ospitante costituisce, a causa del comportamento personale di costui, un pericolo reale e grave per l'ordine pubblico, la sicurezza o la sanità pubbliche, ai sensi dell'art. 14, n. 1, della decisione n. 1/80, oppure quando l'interessato ha lasciato il territorio del suddetto Stato per un periodo significativo e senza validi motivi [45].

81. Non riesco a comprendere come tale ragionamento possa servire alla discussione nel caso di specie. Con esso la Corte cerca di delimitare le circostanze in cui uno Stato membro ospitante può revocare i diritti già istituiti dall'art. 7. Non è questa la questione che qui viene sollevata. Ciò che occorre sapere è se tali diritti siano innanzi tutto sorti, non se, una volta venuti ad esistenza, essi possano essere revocati. Al fine di risolvere le questioni poste del giudice nazionale, è perciò necessario un diverso punto di partenza.

82. Alla luce di quanto detto, sono del parere che si debba risolvere la prima questione dichiarando che l'art. 7 deve essere interpretato nel senso che i familiari di un lavoratore turco inserito nel regolare mercato del lavoro di uno Stato membro possono continuare ad invocare detta disposizione anche se detto lavoratore ha acquisito la cittadinanza dello Stato membro ospitante, pur conservando la propria cittadinanza turca.

Seconda questione

83. Con la seconda questione, il giudice nazionale chiede se, al fine di risolvere la prima questione, il momento in cui il lavoratore turco interessato ha acquistato la cittadinanza dello Stato membro ospitante sia rilevante. Una soluzione sarebbe necessaria se, per esempio, la soluzione della prima questione dipendesse dal preciso momento in cui la cittadinanza dello Stato membro ospitante è stata acquisita. Ad ogni modo, dato che è implicito nella risposta che ho suggerito per quella questione che non intervengono aspetti cronologici di questo tipo, non occorre risolvere la seconda questione.

42 — V., a tal riguardo, le conclusioni dell'avvocato generale Alber, presentate nella causa Mesbah, cit. supra alla nota 29, paragrafo 49. Sebbene, nell'emanare la sentenza, la Corte non abbia aderito alle menzionate conclusioni, essa non contesta il parere adottato dall'avvocato generale sul punto in questione.

43 — Convenzione dell'Aja del 12 aprile 1930, concernente determinate questioni relative ai conflitti di leggi in materia di cittadinanza (*League of Nations Treaty Series*, vol. 179, pag. 89). È entrata in vigore il 1° luglio 1937 ed è stata ratificata da un certo numero di Stati membri, compresi i Paesi Bassi. L'art. 3 della Convenzione così dispone: «nel rispetto delle disposizioni della presente Convenzione, la persona avente cittadinanza doppia o plurima può essere considerata come proprio cittadino da ciascuno degli Stati di cui possiede la cittadinanza».

44 — Cit. supra alla nota 40. In quel caso, v. punto 28 della sentenza.

45 — V., tra le altre, sentenze 11 novembre 2004, causa C-467/02, Cetinkava (Racc. pag. I-10895, punti 36 e 38); 25 settembre 2008, causa C-453/07, Er (Racc. pag. I-7299, punto 30), e 18 dicembre 2008, causa C-337/07, Altun (Racc. pag. I-10323, punto 62). Per una discussione sulla situazione in relazione all'art. 6, v. supra paragrafo 36.

Conclusione

84. Suggerisco pertanto che la Corte risolva le questioni sottoposte dal Raad van State come segue:

L'art. 7 della decisione n. 1/80 del Consiglio di associazione CEE-Turchia del 19 settembre 1980, sullo sviluppo dell'Associazione, deve essere interpretato nel senso che i familiari di un lavoratore turco inserito nel regolare mercato del lavoro di uno Stato membro possono continuare ad invocare detta disposizione anche se detto lavoratore ha acquisito la cittadinanza dello Stato membro ospitante, pur conservando la propria cittadinanza turca.