CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SHARPSTON
presentate il 21 luglio 2011 [1]

1. Con la presente domanda di pronuncia pregiudiziale, il giudice nazionale chiede alla Corte di interpretare la decisione n. 1/80 del Consiglio di associazione CEE-Turchia (in prosieguo: la «decisione n. 1/80») [2].

2. L'art. 6, n. 1, della decisione n. 1/80 (in prosieguo: l'«art. 6, n. 1»), conferisce ad un lavoratore turco, regolarmente registrato presso l'ufficio di collocamento e dopo un anno di regolare impiego, il diritto di ottenere il rinnovo del permesso di lavoro presso lo stesso datore di lavoro. Il principale punto controverso riguarda la questione se, nel caso in cui il primo permesso di soggiorno sia stato rilasciato in base alla condizione che l'interessato risiedesse presso il partner non sposato, tale permesso possa essere revocato, dopo il compimento di un anno di regolare impiego, per il motivo che la relazione con il partner era terminata prima del compimento del detto periodo di un anno e con effetto retroattivo dalla data in cui la relazione si è interrotta.

1 — Lingua originale: l'inglese.

2 — Decisione 19 settembre 1980, n. 1/80, relativa allo sviluppo dell'associazione, adottata dal Consiglio di associazione istituito dall'Accordo che crea un'Associazione tra la Comunità Economica Europea e la Turchia. Una versione non ufficiale della decisione in lingua inglese è disponibile sul sito Internet: http://www.inis.gov.ie/en/INIS/DECISION_No_1_80_eng.pdf/Files/DECISION_No_1_80_eng.pdf.

Contesto normativo

Decisione n. 1/80

3. A termini dell'art. 6, n. 1:

«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».

Normativa dei Paesi Bassi

La Vreemdelingenwet 2000

4. Ai sensi dell'art. 8, lett. a), della Vreemdelingenwet 2000 (legge olandese sugli stranieri 2000; in prosieguo: la «Vw 2000»), lo straniero risiede legalmente nei Paesi Bassi in forza di un permesso di soggiorno regolare a tempo determinato di cui all'art. 14 della legge medesima.

5. L'art. 14, n. 2, stabilisce, per quanto qui rileva, che il permesso di soggiorno regolare a tempo determinato può essere rilasciato con restrizioni, connesse allo scopo per cui il soggiorno viene consentito.

6. Ai sensi dell'art. 16, n. 1, lett. g), della Vw 2000, una richiesta di permesso di soggiorno regolare a tempo determinato può essere respinta se lo straniero non soddisfa gli obblighi derivanti dalla restrizione relativa allo scopo per cui egli vuole soggiornare nei Paesi Bassi.

7. A tenore dell'art. 18, n. 1, lett. f), per quanto qui rilevante, una richiesta di proroga della durata di validità del permesso di soggiorno regolare a tempo determinato può essere respinta se non sono soddisfatti gli obblighi derivanti dalla restrizione a cui è assoggettato il rilascio del permesso.

8. L'art. 19 stabilisce, inter alia, che il permesso di soggiorno regolare a tempo determinato può essere revocato per il motivo di cui all'art. 18, n. 1, lett. f).

Il Vreemdelingenbesluit 2000

9. Ai sensi dell'art. 4.43 del Vreemdelingenbesluit 2000 (decreto sugli stranieri 2000, in prosieguo: il «Vb 2000»), lo straniero che risiede legalmente, ai sensi dell'art. 8, lett. a), Vw 2000, e che non soddisfa più gli obblighi derivanti dalla restrizione cui è stato assoggettato il permesso di soggiorno, ne dà immediata comunicazione al comando di polizia regionale competente per il comune in cui egli risiede.

Cambio di residenza

10. È pacifico che, ai sensi del diritto olandese, una persona — che si tratti di un cittadino olandese o di uno straniero — che trasferisce la propria residenza, è tenuta a comunicare il cambio di indirizzo tanto al vecchio quanto al nuovo comune di residenza.

Causa principale e questione pregiudiziale

11. Il sig. Unal è un cittadino turco. Egli si è recato nei Paesi Bassi il 24 febbraio 2004 con un permesso di soggiorno provvisorio. Il 2 settembre 2004 gli è stato rilasciato un regolare permesso di soggiorno a tempo determinato. Il permesso era valido dal 29 marzo 2004 al 29 marzo 2005 e conteneva la restrizione «di soggiornare presso la partner, A.M. de Sousa van der Molen». Risulta che il sig. Unal e la sig.ra de Sousa van der Molen erano iscritti all'anagrafe del Comune di 't Zand.

12. Il 21 aprile 2005, il sig. Unal chiedeva una proroga del periodo di validità del permesso di soggiorno. La domanda veniva accolta con decisione 26 luglio 2005. Il permesso rimaneva soggetto alla restrizione del soggiorno presso la partner.

13. Con decisione 4 maggio 2006 la durata di validità di detto permesso di soggiorno veniva prorogata sino al 1º marzo 2009.

14. Sui permessi di soggiorno rilasciati al sig. Unal era apposta l'annotazione «lavoro liberamente autorizzato. Permesso di lavoro non richiesto».

15. In data 8 maggio 2006, l'interessato stipulava un contratto di lavoro con un'agenzia di lavoro interinale di Groninga e iniziava a lavorare per uno dei clienti di quest'ultima, i cui stabilimenti si trovavano a Nunspeet, a circa Km. 150 di distanza da 't Zand. A causa di tale impiego, il sig. Unal era quindi costretto a compiere un viaggio di andata e ritorno di circa Km. 300, per ogni giorno di lavoro. Il contratto di lavoro veniva prorogato il 21 novembre 2007 ed era valido fino al 21 novembre 2008. Il periodo di un anno di regolare attività lavorativa richiesto dall'art. 6, n. 1, primo trattino, aveva quindi iniziato a decorrere l'8 maggio 2006 ed era spirato il 7 maggio 2007.

16. Il 2 aprile 2007, o in prossimità di tale data, e, in ogni caso, prima del termine del detto periodo di un anno, il sig. Unal si trasferiva da 't Zand a Lelystad, che distava solo Km. 35 da Nunspeet, e registrava regolarmente il cambio di indirizzo presso le autorità competenti. Invece, la sig.ra de Sousa van der Molen continuava ad essere iscritta come residente nella regione di 't Zand, ove lavorava da circa dieci anni. Il fatto che le

parti non risultassero più iscritte allo stesso indirizzo induceva le autorità nazionali a concludere che esse non vivevano più insieme a partire da tale data. La tesi del sig. Unal, secondo cui lui e la sua ex compagna avevano vissuto insieme fino al giugno 2007, ma la sig.ra de Sousa van der Molen aveva mantenuto la residenza a 't Zand, poiché non aveva venduto l'immobile che possedeva in quest'ultima regione, veniva respinta [3].

17. Il 4 giugno 2007, il sig. Unal presentava una domanda di modifica della restrizione annotata sul suo permesso di soggiorno, affinché si facesse riferimento non più al soggiorno presso la sig.ra de Sousa van der Molen, ma semplicemente alla «prosecuzione del soggiorno».

18. Con decisione 28 dicembre 2007 lo Staatssecretaris van Justitie (Segretario di Stato alla Giustizia; in prosieguo: lo Staatssecretaris) respingeva la domanda, sostenendo che la relazione fra il sig. Unal e la sig.ra de Sousa van der Molen si era effettivamente interrotta il 2 aprile 2007, posto che, a partire da tale data, il ricorrente nella causa principale e la sua partner non erano più iscritti all'anagrafe di 't Zand (in prosieguo: l'«anagrafe comunale») come residenti allo stesso indirizzo. Di conseguenza, lo Staatssecretaris concludeva che il sig. Unal non soddisfaceva più la condizione collegata alla restrizione cui era assoggettato il permesso di soggiorno che gli era stato rilasciato.

19. Con decisione separata 7 febbraio 2008, il permesso di soggiorno del sig. Unal è stato revocato con effetto retroattivo dal 2 aprile 2007. Data la natura di tale permesso, la revoca implicava altresì la revoca del diritto di lavorare. Lo Staatssecretaris ha affermato che l'anagrafe comunale aveva un'importanza decisiva e che le prove addotte dal sig. Unal non erano sufficienti per confutare le informazioni contenute nei registri anagrafici.

20. Il Sig. Unal impugnava la decisione dello Staatssecretaris. Con decisione 31 luglio 2008 lo Staatssecretaris respingeva l'impugnazione. Nella decisione si affermava che la ricostruzione degli eventi all'origine del trasferimento a Lelystadt fornita dal sig. Unal era stata respinta, in quanto le dichiarazioni di quest'ultimo al riguardo non erano confermate da elementi oggettivamente verificabili. Una dichiarazione scritta rilasciata appositamente dalla sig.ra de Sousa van der Molen non era sufficiente a tale scopo. L'iscrizione all'anagrafe comunale doveva essere considerata l'elemento decisivo. Poiché, a far data dal 2 aprile 2007, il sig. Unal era stato regolarmente impiegato presso lo stesso datore di lavoro per meno di un anno, egli non aveva diritto ad un'ulteriore permanenza nei Paesi Bassi in forza dell'Accordo di associazione tra la CEE e la Turchia.

3 — Non è posto in dubbio il fatto che il sig. Ünal fosse tenuto a comunicare «immediatamente» alle autorità nazionali ogni cambiamento della sua situazione. V. art. 4.43 del Vb 2000, citato nel precedente paragrafo 9.

21. Avverso la decisione dello Staatssecretaris 31 luglio 2008 il sig. Unal proponeva ricorso dinanzi al Rechtbank 's-Gravenhage (tribunale distrettuale dell'Aja; in prosieguo: il «Rechtbank»). Con sentenza 6 luglio 2009, tale organo giurisdizionale dichiarava il ricorso infondato, sostenendo che il sig. Unal non aveva sufficientemente dimostrato che la relazione si era interrotta dopo il 2 aprile 2007. Di conseguenza, il detto giudice condivideva la tesi dello Staatssecretaris secondo cui, poiché il sig. Unal non era stato legalmente impiegato presso lo stesso datore di lavoro per più di un anno a partire dal momento in cui la relazione si era presumibilmente interrotta, egli non poteva beneficiare di alcun diritto ai sensi dell'art. 6, n. 1.

22. Il sig. Unal si è appellato al Raad van State (Consiglio di Stato). Tale organo giurisdizionale ha ritenuto necessario ottenere un'interpretazione dell'art. 6, n. 1, al fine di statuire sulla causa principale. In particolare, il giudice a quo si chiede se quanto affermato dalla Corte nella sentenza Altun [4], in relazione al principio della certezza del diritto, possa influenzare il modo in cui tale disposizione deve essere interpretata nella causa principale. Alla luce di quanto precede, il giudice nazionale ha sospeso il procedimento e ha sottoposto alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'art. 6, n. 1, primo trattino, della decisione n. 1/80 (...) in combinato disposto, in particolare, con il principio della certezza del diritto, vieti alle competenti autorità nazionali di revocare, dopo lo scadere del termine di un anno di cui al citato art. 6, n. 1, primo trattino, il permesso di soggiorno di un lavoratore turco, che non si è reso colpevole di alcun comportamento fraudolento, con effetto retroattivo alla data a partire dalla quale non è più soddisfatto il fondamento di diritto nazionale per il rilascio del permesso di soggiorno».

23. Osservazioni scritte sono state presentate dal sig. Unal, dal governo olandese e dalla Commissione. Non è stata richiesta né si è tenuta un'udienza.

Analisi

24. Il problema principale sollevato nella presente questione pregiudiziale consiste nello stabilire se l'art. 6, n. 1, consenta di revocare retroattivamente il diritto di soggiorno, qualora la persona interessata abbia soggiornato e lavorato nello Stato membro ospitante più a lungo rispetto al periodo di un anno previsto dall'art. 6, n. 1, ma non soddisfi più la condizione cui è assoggettato il suo premesso di soggiorno, ancor prima che si concluda tale periodo. Si deve presumere, al riguardo, che sia escluso un comportamento fraudolento da parte della persona interessata.

4 — Sentenza 18 dicembre 2008, causa C-337/07 (Racc. pag. I-10323).

25. Intendo trattare tale punto per primo.

26. Successivamente, passerò ad esaminare la questione se, come si chiede nell'ordinanza di rinvio, la soluzione di tale problema sia influenzata da quanto affermato dalla Corte nella sentenza Altun.

27. Infine, ritengo opportuno esaminare anche l'applicazione dei principi di equivalenza e di effettività nell'ambito delle prove che possono essere prodotte da chi faccia valere i diritti che gli sono conferiti dall'art. 6, n. 1, per dimostrare che può beneficiare di tali diritti.

Se i diritti conferiti dall'art. 6, n. 1, possano essere revocati retroattivamente

28. Per rispondere al giudice a quo in merito alla questione se un permesso di soggiorno possa essere revocato con effetto retroattivo nelle circostanze descritte nell'ordinanza di rinvio, è necessario partire dalla finalità dell'art. 6, n. 1.

29. La Corte ha dichiarato che tale disposizione è «finalizzata al progressivo consolidamento della posizione dei lavoratori turchi nello Stato membro ospitante» [5]. Tale obiettivo concretizza, in maniera specifica per i lavoratori turchi, la definizione data dalla Corte dell'obiettivo della stessa decisione n. 1/80, che è finalizzata a «realizzare gradualmente la libera circolazione dei lavoratori ed a favorire l'integrazione nello Stato membro ospitante dei lavoratori turchi che rispondono ai requisiti previsti dalla menzionata decisione e che, conseguentemente, beneficiano dei diritti loro attribuiti dalla decisione» [6].

30. A tal fine, l'art. 6, n. 1 prevede che i diritti dei lavoratori turchi si estendano gradualmente in funzione della durata dell'esercizio di una regolare attività lavorativa subordinata nello Stato membro ospitante [7]. Dopo quattro anni di regolare impiego in tale Stato, il lavoratore ha libero accesso, nello Stato membro medesimo, a qualsiasi attività subordinata di suo gradimento. Prima di tale scadenza, la tutela conferita al lavoratore è meno estesa. Per esempio, l'art. 6, n. 1, primo trattino, dispone che un lavoratore che abbia esercitato una regolare attività lavorativa in uno Stato membro solamente per un anno ha diritto al rinnovo, in tale Stato membro e dopo un anno di regolare impiego, del permesso di lavoro presso lo stesso datore di lavoro, se dispone di un impiego.

31. L'art. 6, n. 1, stando al suo tenore, contempla i diritti di cui gode un lavoratore turco

5 — Sentenza 24 gennaio 2008, causa C-294/06, Payir (Racc. pag. I-203, punto 37).

6 — V., tra le altre, sentenze 8 maggio 2003, causa C-171/01, Wählergruppe Gemeinsam (Racc. pag. I-4301, punto 79); 18 luglio 2007, causa C-325/05, Derin (Racc. pag. I-6495, punto 53), e Altun, cit. supra alla nota 4 (punto 29).

7 — Sentenza 10 gennaio 2006, causa C-230/03, Sedef (Racc. pag. I-157, punto 34).

nello Stato ospitante. Tuttavia, è piuttosto evidente che, in quanto il diritto di accedere ad un'occupazione ed il diritto di soggiorno sono intimamente collegati, detta disposizione implica necessariamente un parallelo diritto di soggiorno della persona che invoca il diritto di lavorare [8].

32. Per poter invocare i diritti garantiti dall'art. 6, un lavoratore turco deve soddisfare tre condizioni.

33. In primo luogo, la persona interessata deve essere un «lavoratore». La Corte ha stabilito che, affinché tale condizione sia soddisfatta, il cittadino turco deve prestare attività reali ed effettive, ad esclusione di attività talmente ridotte da porsi come puramente marginali ed accessorie. La condizione essenziale a tal fine è che una persona effettui, per un certo tempo, a favore di un'altra e sotto la direzione di quest'ultima, prestazioni in corrispettivo delle quali riceve una retribuzione [9]. Nessun elemento, nel presente caso, suggerisce che il sig. Unal non soddisfa tale condizione.

34. In secondo luogo, il lavoratore deve essere «inserito nel regolare mercato del lavoro». La Corte ha dichiarato che «tale nozione indica tutti i lavoratori che si sono conformati alle prescrizioni di legge e regolamentari dello Stato membro ospitante e che hanno quindi il diritto di esercitare un'attività lavorativa nel suo territorio [10]. Mi sembra chiaro che anche tale condizione risulta soddisfatta.

35. In forza della terza condizione — la più importante dal punto di vista della presente questione pregiudiziale — il lavoratore deve aver svolto un «regolare impiego» nello stato membro in questione. La Corte ha dichiarato che l'espressione «regolare impiego», implica l'esistenza di una «situazione stabile e non precaria sul mercato del lavoro dello Stato membro ospitante e, a tale titolo, l'esistenza di un diritto di soggiorno non contestato» [11]. Il contratto di lavoro del sig. Unal sembrerebbe essere stato abbastanza stabile e non precario da soddisfare tale condizione, ma è sufficiente per conferire all'interessato un «diritto di soggiorno non contestato»?

36. Infine, si deve ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, la decisione n. 1/80 non incide sul potere degli Stati membri di disciplinare tanto l'ingresso nel proprio

8 — V., al riguardo, sentenza 20 settembre 1990, causa C-192/89, Sevince, (Racc. pag. I-3461, punto 29).

9 — Sentenza Payir, cit. supra alla nota 5 (punto 28). Sotto tale profilo, l'approccio adottato dalla Corte non è diverso da quello adottato nei confronti di un cittadino UE che intenda esercitare i propri diritti di libera circolazione in qualità di lavoratore [v., per esempio, sentenze 3 luglio 1986, causa C-66/85, Lawrie-Blum (Racc. pag. 2121, punto 17, e 14 dicembre 1989, causa C-3/87, Agegate (Racc. pag. 4459, punto 35), prima dell'affermazione di diritti più ampi in seguito all'introduzione della nozione di cittadinanza dell'Unione con il Trattato di Maastricht nel 1992.

10 — V. sentenza Payir, cit. alla nota 5 (punto 29).

11 — Sentenza Payir, cit. alla nota 5 (punto 30).

territorio dei cittadini turchi quanto le condizioni della loro prima occupazione [12].

37. Nella causa Kus [13], la Corte doveva esaminare in che misura uno Stato membro ospitante potesse continuare ad imporre condizioni per la residenza di un cittadino turco che aveva compiuto un periodo di lavoro regolare ai sensi dell'art. 6, n. 1.

38. La causa riguardava un cittadino turco che aveva ottenuto un permesso di ingresso in Germania per contrarvi matrimonio con una cittadina tedesca. Egli aveva trovato un impiego ed aveva continuato a lavorare in tale Stato membro per più di quattro anni, avendo perciò acquisito i diritti previsti dall'art. 6, n. 1, terzo trattino. I coniugi avevano poi divorziato. Al momento di chiedere il rinnovo del permesso di soggiorno, la domanda dell'interessato veniva respinta dalle autorità nazionali, poiché era venuto meno il motivo originale del suo soggiorno. La Corte ha dichiarato quanto segue:

«20.(...) le disposizioni dell'art. 6, n. 1, della decisione n. 1/80 si limitano a disciplinare la situazione del lavoratore turco sotto il profilo dell'occupazione, restando escluso qualsiasi riferimento al diritto di soggiornare (v. la citata sentenza Sevince, punto 28 della motivazione).

21. Occorre poi notare che dal dettato di dette disposizioni risulta che esse si applicano ai lavoratori turchi regolarmente inseriti nel mercato del lavoro di uno Stato membro, ed in particolare che, ai sensi dell'art. 6, n. 1, primo trattino, è sufficiente che il lavoratore turco abbia svolto un anno di regolare attività lavorativa per aver diritto al rinnovo del permesso di lavoro presso lo stesso datore di lavoro. Questa disposizione non subordina quindi l'attribuzione del diritto a nessun'altra condizione, e tantomeno alle condizioni in cui è stato ottenuto il diritto di ingresso e di soggiorno.

22. Pertanto, benché la regolarità dell'occupazione, ai sensi di dette disposizioni, presupponga una situazione stabile e non provvisoria sul mercato del lavoro e implichi quindi l'esistenza di un diritto di soggiorno non contestato ed eventualmente il possesso di un regolare permesso di soggiorno, i motivi della concessione del diritto o del permesso non sono determinanti per la loro applicazione.

23. Ne risulta che qualora un lavoratore turco abbia svolto un'attività lavorativa da più di un anno con un regolare permesso di lavoro, si deve ritenere che soddisf[i] le condizioni di cui all'art. 6, n. 1, primo trattino, della decisione n. 1/80 anche se il permesso di soggiorno

12 — V., tra le altre, sentenza Payir, cit. alla nota 5 (punto 36).

13 — Sentenza 16 dicembre 1992, causa C-237/91 (Racc. pag. I-6781).

di cui dispone gli è stato originariamente concesso per scopi diversi dallo svolgimento di un'attività lavorativa subordinata».

39. Ciò significa, a mio avviso, che il principio della certezza del diritto si applica ad un cittadino turco che abbia compiuto uno dei periodi indicati all'art. 6, n. 1. Egli saprà, per esempio, che, qualora abbia compiuto il periodo di un anno di regolare lavoro presso lo stesso datore di lavoro, potrà continuare a lavorare per quest'ultimo, se dispone di un impiego. Egli saprà che, qualora abbia svolto un'attività lavorativa regolare per quattro anni, potrà accedere a qualsiasi attività salariata di suo gradimento nello Stato membro ospitante. Qualsiasi restrizione cui possa essere stato subordinato il diritto di soggiorno al momento in cui si è recato nello Stato ospitante non sarà più applicabile. Il processo di integrazione, sotteso all'art. 6, n. 1, è cominciato, e qualsiasi tentativo di revocare il permesso di soggiorno dell'interessato per il motivo che non soddisfa più uno degli obblighi derivanti da dette restrizioni sarebbe illegittimo.

40. Applicando i principi appena enunciati alla presente fattispecie, si osserva quanto segue:

— Il sig. Unal è entrato nei Paesi Bassi il 24 febbraio 2004, con un permesso di soggiorno provvisorio; il permesso di soggiorno ordinario a tempo determinato gli è stato rilasciato il 2 settembre 2004 (retrodatato, in modo da produrre effetti dal 29 marzo 2004) ed è stato prorogato al fine di coprire i successivi periodi di soggiorno in tale Stato membro; nel periodo di soggiorno iniziale, egli non esercitava un'attività lavorativa nei Paesi Bassi;

— poiché l'art. 6, n. 1, riguarda il diritto di un cittadino turco di svolgere un'attività lavorativa nello Stato membro ospitante [14] e i diritti ivi contemplati non sorgono in virtù del mero soggiorno, il periodo in cui il sig. Unal ha soggiornato nei Paesi Bassi senza lavorare non può essere preso in considerazione nel computo dei diritti che gli vengono conferiti dalla disposizione in parola;

— è pacifico che in data 8 maggio 2006, giorno in cui ha iniziato a lavorare nei Paesi Bassi, il sig. Unal era in possesso di un «regolare permesso di soggiorno» [15]; non gli è stato richiesto un permesso di lavoro a parte [16] e pertanto non si porrebbe l'esigenza menzionata al punto 23 della sentenza Kus;

— il periodo di un anno previsto dall'art. 6, n. 1, primo trattino, è iniziato l'8 maggio 2006 e si è concluso il 7 maggio 2007;

14 — V. supra, paragrafo 31.
15 — V. sentenza Kus (punto 22).
16 — V. il precedente paragrafo 14.

— l'«evento controverso» dal punto di vista delle autorità olandesi si è verificato il 2 aprile 2007, ossia, nel corso del summenzionato periodo di un anno, ma è venuto alla luce solo dopo la conclusione di tale periodo;

— in mancanza di un «evento controverso», i diritti del sig. Unal, per quanto riguarda la sua occupazione nello Stato membro ospitante ai sensi dell'art. 6, n. 1, applicando il ragionamento della Corte nella sentenza Kus, si sarebbero concretizzati il 7 maggio 2007; egli avrebbe quindi avuto diritto ad un concomitante diritto di soggiorno [17];

— di conseguenza, si pone la questione se si debba considerare che il sig. Unal soddisfacesse le condizioni di cui all'art. 6, n. 1, nonostante il fatto che l'evento controverso si sia effettivamente verificato.

41. Esistono alcune limitazioni alla regola generale in base alla quale le restrizioni imposte al diritto di soggiorno nel momento in cui una persona fa ingresso in uno Stato membro spariscono, allorché si concretizzano i diritti di un lavoratore ai sensi della decisione n. 1/80 [18].

42. Per poter soddisfare le condizioni di cui all'art. 6, n. 1, il lavoratore turco deve aver svolto un «regolare impiego» per la durata del periodo rilevante. Ciò implica, a sua volta, che, per tutto il periodo considerato, il detto lavoratore fruisca di un regolare diritto di soggiorno [19].

43. La Corte ha quindi dichiarato che un lavoratore turco non poteva soddisfare detta condizione per il periodo in cui aveva soggiornato nello Stato membro ospitante, avendo fruito di un'autorizzazione provvisoria che gli consentiva di soggiornare in tale Stato membro in attesa della definizione del ricorso proposto dall'interessato avverso la decisione con cui gli era stato negato il permesso di soggiorno [20]. La Corte ha inoltre statuito che un lavoratore turco, che aveva soggiornato nello Stato membro ospitante solo per effetto di una normativa nazionale che gli permetteva di risiedere in tale paese nelle more del procedimento per la concessione del permesso di soggiorno, non poteva far valere il periodo in questione per il calcolo dei suoi diritti derivanti dall'art. 6, n. 1, poiché gli era stato concesso il diritto di rimanere e di lavorare in tale paese solo su base provvisoria, in attesa che venisse adottata una decisione definitiva [21]. Tuttavia, nel caso presente, è evidente che il diritto di residenza del sig. Unal non era né provvisorio né limitato in tal senso.

44. La causa Kol [22] ha posto questioni diverse. In tale causa, la Corte doveva pronunciarsi

17 — V. supra, paragrafo 31.
18 — V. supra, paragrafo 39.
19 — Sentenza 30 settembre 1997, causa C-36/96, Günaydin (Racc. pag. I-5143, punto 44).
20 — Sentenza Sevince, cit. alla nota 8 (punto 31).
21 — Sentenza Kus, cit. alla nota 13 (punto 18).
22 — Sentenza 5 giugno 1997, causa C-285/95 (Racc. pag. I-3069).

sulla situazione di un cittadino turco che era entrato in Germania illegalmente. La causa verteva su un diritto di residenza che era fondato su un matrimonio fittizio. La Corte ha richiamato, tra le altre, la sentenza Kus [23], ritenendo, a fortiori, che il ragionamento ivi svolto fosse applicabile alla causa allora pendente. Essa ha poi osservato che i periodi di occupazione compiuti successivamente al rilascio di un permesso di soggiorno ottenuto solo grazie a un comportamento fraudolento non possono essere considerati regolari ai sensi dell'art. 6, n. 1, in quanto il cittadino turco non soddisfaceva le condizioni per la concessione di un siffatto permesso, che diveniva pertanto revocabile dopo la scoperta della frode [24]. I periodi di occupazione compiuti dal sig. Kol in base ad un permesso di soggiorno ottenuto a seguito di un comportamento fraudolento non potevano far sorgere alcun diritto a vantaggio di questi [25].

45. Si potrebbe applicare il ragionamento svolto nella sentenza Kol alla presente causa?

46. Non mi pare.

47. La giurisprudenza Kol ha introdotto un limite alla regola generale stabilita nella sentenza Kus, in base alla quale le restrizioni cui viene assoggettato il diritto di soggiorno all'ingresso in uno Stato membro cadono nel momento in cui si concretizzano i diritti di un lavoratore in forza della decisione n. 1/80 [26]. Il motivo di tale limitazione è evidente. Quando una persona, attraverso un atto o un'omissione, cerca deliberatamente di ingannare le autorità nazionali per ottenere un diritto di soggiorno, e quindi il diritto di accedere al mercato del lavoro, tale comportamento non può essere ammesso. In caso contrario, sarebbe possibile acquisire tali diritti mediante un comportamento fraudolento.

48. Se fosse stato dimostrato che il sig. Unal aveva acquisito il diritto di soggiornare nello Stato membro ospitante per motivi che implicavano un'intenzione fraudolenta, è chiaro che le autorità nazionali avrebbero avuto il diritto di revocare il suo permesso di soggiorno, nonostante il fatto che egli avesse soggiornato e lavorato in tale Stato per un periodo superiore ad un anno. Tuttavia, nel caso presente, il giudice nazionale esprime piuttosto chiaramente che non vi sono elementi atti a suggerire che il comportamento del sig. Unal fosse fraudolento. Pertanto, il ragionamento della Corte nella sentenza Kol non si applica direttamente al ricorrente nella causa a qua.

49. Come ho esposto in precedenza, non si tratta neppure di un caso in cui, conformemente alla giurisprudenza vigente, l'impiego del sig. Unal non potrebbe essere considerato regolare per ragioni che non implicano la presenza di un'intenzione fraudolenta [27].

23 — Cit. supra, alla nota 13.
24 — V., in proposito, il precedente paragrafo 26.
25 — Punto 28.
26 — V. il precedente paragrafo 39.
27 — V. il precedente paragrafo 43.

50. Sorge la questione se, nondimeno, la limitazione alla regola generale sui diritti di soggiorno, stabilita nella sentenza Kol, debba essere estesa in modo da applicarsi ad una persona nella situazione del sig. Unal, che non ha agito con intenzione fraudolenta.

51. Secondo il governo dei Paesi Bassi, si deve presumere che una persona in tale situazione conosca la legge. Le disposizioni rilevanti della normativa nazionale sono disponibili, tra le altre fonti, anche su Internet. Poiché si deve supporre che il sig. Unal fosse a conoscenza di tali disposizioni, le autorità nazionali erano autorizzate a revocare il suo permesso di soggiorno con effetto retroattivo.

52. Non ravviso alcun motivo che possa giustificare un'estensione del suddetto principio in tal senso. Ammettere siffatta estensione significherebbe pregiudicare ciò che la Corte ha definito «regola generale del rispetto dei diritti acquisiti» [28] e la parallela certezza del diritto, che forma parte essenziale della regola generale poc'anzi descritta. [29]. La deroga a tale principio generale nei casi riguardanti il comportamento fraudolento riconosciuta dalla Corte nella sentenza Kol è sufficiente per proteggere l'ordinamento dall'abuso di diritto.

53. Ne deriva che, secondo il mio punto di vista, le autorità nazionali non avevano la facoltà di annullare retroattivamente il diritto di soggiorno del sig. Unal per il periodo compreso tra il 2 aprile 2007 ed il 7 maggio 2007, determinando la perdita dei diritti di cui egli godeva ai sensi dell'art. 6, n. 1.

54. Devo aggiungere che, se una persona come il sig. Unal, avesse veramente voluto sovvertire il sistema stabilito dall'art. 6, n. 1, con l'intenzione di ingannare le autorità nazionali, la cosa più semplice sarebbe stata ritardare di un mese il trasferimento a Lelystadt. Se egli avesse agito così, avrebbe compiuto il periodo di un anno di impiego richiesto da tale disposizione, senza destare sospetti nelle autorità nazionali circa un possibile cambiamento nella relazione personale con la sua compagna. Naturalmente, spetta al giudice nazionale accertare i fatti, ma la circostanza che il sig. Unal non abbia seguito tale procedura, mi sembra che renda meno probabile, e non più probabile, che il sig. Unal abbia voluto «abusare del sistema», e che denoti piuttosto il desiderio da parte di quest'ultimo di ridurre l'impatto del suo tragitto giornaliero

28 — Sentenza 22 dicembre 2010, causa C-303/08, Bozkurt (non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 41).

29 — Si può anche osservare che il diritto non soltanto riconosce il principio «nemo censetur ignorare legem», ma ammette altresì la presunzione «nemo preasumitur malus».

per recarsi al lavoro, che, in ogni caso, doveva essere molto faticoso.

55. Sono pertanto dell'opinione che si debba risolvere la presente questione pregiudiziale nel senso che l'art. 6, n. 1, primo trattino, deve essere interpretato nel senso che impedisce alle autorità nazionali competenti di revocare il permesso di soggiorno di un cittadino turco, con efficacia retroattiva dal momento in cui non era più soddisfatto il fondamento di diritto nazionale per il rilascio del permesso di soggiorno, qualora non si configuri un comportamento fraudolento da parte del lavoratore turco interessato e se la revoca interviene dopo la scadenza del periodo di un anno previsto dall'art. 6, n. 1, primo trattino.

Applicazione della giurisprudenza Altun alla causa principale

56. Una parte consistente dell'ordinanza di rinvio è dedicata ad analizzare i limiti entro i quali la sentenza della Corte nella causa Altun [30] possa essere rilevante per il caso del sig. Unal. Il giudice nazionale chiede in che misura tale giudizio e, in particolare, le considerazioni ivi svolte in merito alla dottrina della certezza del diritto, possa influenzare l'esito della causa principale. Detto giudice conclude nel senso che, in sostanza, tale giudizio difficilmente potrebbe applicarsi alla presente controversia.

57. Condivido questa tesi.

58. La causa Altun riguardava un cittadino turco che era entrato nello Stato membro ospitante come richiedente asilo. Gli era stato rilasciato un permesso di soggiorno a tempo indeterminato in tale Stato, sulla base di dichiarazioni che, secondo un'analisi effettuata in epoca successiva, potevano essere state fraudolente. Dopo aver ottenuto detto permesso di soggiorno, l'interessato avviava una procedura per il ricongiungimento con alcuni familiari. Nella questione sollevata si chiedeva quali effetti potesse avere un comportamento fraudolento da parte dell'interessato sui diritti dei suoi familiari derivanti dall'art. 7 della decisione n. 1/80. La Corte ha statuito che, una volta che i familiari abbiano acquisito diritti autonomi ai sensi della procedura prevista dalla disposizione in parola, tali diritti non possono più essere rimessi in discussione a causa delle irregolarità che, in passato, avevano pregiudicato il diritto di soggiorno originario del lavoratore turco in questione. La Corte è pervenuta a tale conclusione applicando la dottrina della certezza del diritto [31]. Essa ha osservato che i diritti conferiti dall'art. 7, primo comma, della decisione n. 1/90 potevano essere limitati solo

30 — Cit. supra, alla nota 4.

31 — V. punti 51-60 della sentenza Altun.

in due circostanze [32]. Accettare la tesi secondo cui i familiari che abbiano acquisito diritti autonomi in forza di detta disposizione possano essere privati di tali diritti a causa del comportamento di un'altra persona con cui si sono ricongiunti nello Stato membro ospitante significherebbe pregiudicare gravemente la certezza dell'esistenza di tali diritti a causa di un elemento sul quale i familiari non esercitavano alcuna forma di controllo.

59. Ho già richiamato il principio della certezza del diritto quando ho esaminato la questione se le autorità nazionali avessero la facoltà di revocare retroattivamente il diritto di soggiorno del sig. Unal nelle circostanze della causa principale. Non ritengo che la situazione dell'interessato possa essere in alcun modo influenzata dalle considerazioni svolte dalla Corte nella sentenza Altun. La questione fondamentale in discussione in tale causa verteva sulla natura dei diritti derivati garantiti ai familiari del lavoratore turco dall'art. 7 della decisione n. 1/80. La situazione personale del lavoratore turco che invochi diritti in forza dell'art. 6, n. 1, non è influenzata in alcun modo dal giudizio della Corte nella causa Altun. Di conseguenza, non occorre risolvere la questione sollevata dal giudice del rinvio.

32 — Ossia, una limitazione basata sulla presenza del lavoratore migrante turco nello Stato membro ospitante, ove tale presenza costituisca, 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 della decisione medesima, o una limitazione basata sul fatto che la persona interessata ha lasciato il territorio del suddetto Stato per un periodo significativo e senza motivi legittimi (v. punto 62 della sentenza).

Ulteriori considerazioni: sui principi di equivalenza e di effettività

60. Nei precedenti paragrafi ho menzionato il fatto che le autorità nazionali e i giudici nazionali non hanno accettato le prove fornite dal sig. Unal per dimostrare che aveva continuato ad abitare con la sig.ra de Sousa van der Molen nel periodo compreso tra il 2 aprile 2007 e l'inizio del giugno 2007 [33].

61. Benché il giudice nazionale, nell'ordinanza di rinvio, non chieda alla Corte di esaminare tale questione, la Commissione chiede se il modo in cui sono state valutate le prove a livello nazionale sia conforme ai principi di equivalenza e di effettività.

62. Sostanzialmente, come intendo i fatti descritti nell'ordinanza di rinvio e nel fascicolo, la situazione è la seguente:

— Il sig. Unal asserisce che si era trasferito da 't Zand a Lelystadt poiché non poteva più sostenere un viaggio giornaliero di andata e ritorno di circa Km. 300 per recarsi al lavoro. Il ricorrente nella causa principale e la sig.ra de Sousa van der Molen

33 — V. supra, paragrafo 18 e segg.

hanno continuato a vivere insieme dopo il trasferimento e non hanno interrotto la convivenza fino agli inizi di giugno 2007. La sig.ra de Sousa van der Molen è rimasta iscritta all'anagrafe di 't Zand perché non aveva venduto la casa che possedeva in tale regione, mentre il sig. Unal aveva registrato la propria residenza a Lelystadt;

Esse includevano una dichiarazione rilasciata da amici comuni del sig. Unal e della sig.ra de Sousa van der Molen, due biglietti di auguri per la nuova casa ed alcune fotografie. Il Rechtbank ha sostenuto che neppure tali elementi riuscivano a dimostrare adeguatamente che detta relazione si era protratta oltre il 2 aprile 2007.

— nelle decisioni 28 dicembre 2007 e 7 febbraio 2008, lo Staatssecretaris ha sostenuto che il fatto che, in seguito al trasferimento del sig. Unal a Lelystadt, il sig. Unal e la sig.ra de Sousa van der Molen non fossero più registrati presso lo stesso domicilio era un elemento decisivo per stabilire la fine della loro relazione;

63. La Commissione osserva che è difficile intravedere quale prova avrebbe potuto produrre il sig. Unal per convincere le autorità nazionali che la sua versione degli eventi era quella corretta.

64. Anche se, logicamente, i giudici nazionali avranno un'esatta conoscenza dei motivi per cui alcune prove sono state accolte mentre altre sono state respinte, nutro una certa simpatia per l'argomento della Commissione. Devo pertanto riassumere i principi fondamentali del diritto dell'Unione europea (UE) che considero rilevanti nel presente caso.

— nella decisione 31 luglio 2008, lo Staatssecretaris ha mantenuto la propria opinione, adducendo che la posizione del sig. Unal non era supportata da prove oggettivamente verificabili e che la dichiarazione scritta fornita dalla sig.ra de Sousa van der Molen attestante che le parti avevano continuato a vivere insieme nonostante il trasloco non era sufficiente a tal fine;

65. È evidente che la decisione del Consiglio di associazione come la decisione n. 1/80, a partire dalla loro entrata in vigore, formano parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea [34]. Pertanto, i diritti derivanti da tali decisioni emanano dal diritto UE.

— nel procedimento dinanzi al Rechtbank, il sig. Unal ha cercato di introdurre ulteriori prove a sostegno della sua posizione.

34 — Sentenza Sevince, cit. supra alla nota 8 (punto 9).

66. È altrettanto evidente che, in mancanza di una disciplina comunitaria in materia, spetta all'ordinamento giuridico nazionale di ciascuno Stato membro definire le modalità procedurali delle azioni intese a garantire tali diritti [35].

67. Gli Stati membri, tuttavia, sono tenuti a garantire che tali diritti siano effettivamente tutelati in ciascun caso [36]. Le dettagliate modalità procedurali di tali azioni non possono essere meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi di natura interna (principio di equivalenza), né possono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione europea (principio di effettività) [37].

68. Il rispetto del principio di equivalenza presuppone che la norma controversa si applichi indifferentemente ai ricorsi fondati sulla violazione del diritto comunitario e a quelli fondati sull'inosservanza del diritto interno aventi un oggetto e una causa analoghi. Al fine di verificare se il principio di equivalenza sia rispettato nella specie, spetta al giudice nazionale, unico a disporre di conoscenza diretta delle modalità procedurali dei ricorsi nell'ambito dell'ordinamento nazionale, accertare se le modalità procedurali dirette a garantire, nel diritto interno, la tutela dei diritti derivanti ai singoli dal diritto dell'Unione siano conformi a tale principio ed esaminare tanto l'oggetto quanto gli elementi essenziali dei ricorsi di natura interna con i quali si asserisce che sussista un'analogia. Al fine di potersi pronunciare sull'equivalenza delle norme procedurali, il giudice nazionale deve accertare in modo oggettivo ed astratto l'analogia delle norme di cui trattasi in considerazione della loro rilevanza nel procedimento complessivamente inteso, dello svolgimento del procedimento medesimo e delle specificità di tali norme [38].

69. Per quanto riguarda il principio di effettività, dalla giurisprudenza della Corte emerge che ciascun caso in cui si ponga la questione se una norma processuale nazionale renda praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'applicazione dei diritti conferiti ai soggetti dal diritto comunitario dev'essere esaminato tenendo conto del ruolo di detta norma nell'insieme del procedimento, dello svolgimento e delle peculiarità dello stesso dinanzi ai vari organi giurisdizionali nazionali. Sotto tale profilo si devono considerare, se necessario, i principi che sono alla base del sistema giurisdizionale nazionale, quali la tutela del diritto alla difesa, il principio della certezza del diritto e il regolare svolgimento del procedimento [39].

35 — V., tra le altre, sentenza 15 aprile 2008, causa C- 268/06, Impact (Racc. pag. I-2483, punto 44 e giurisprudenza ivi citata).

36 — Ibidem (punto 45 e giurisprudenza ivi citata).

37 — V., inter alia, sentenza Impact, cit. alla nota 35 (punto 46 e giurisprudenza ivi citata). Il principio di una tutela giurisdizionale effettiva costituisce un principio generale del diritto dell'Unione, riconosciuto dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»). V., al riguardo, sentenza 22 dicembre 2010, cause riunite C-444/09 e C-456/09, Gavieiro Gavieiro e Iglesias Torres (non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 75).

38 — Sentenza 29 ottobre 2009, causa C-63/08, Pontin (Racc. pag. I-10467, punti 45 e 46).

39 — Sentenza Pontin, cit. alla nota 38 (punto 47).

70. Spetta al giudice a quo determinare se tali criteri siano soddisfatti nella causa principale.

Osservazioni finali

71. In precedenza ho ricordato la regola generale per cui un lavoratore turco che soddisfa le condizioni stabilite dall'art. 6, n. 1, primo trattino, può legittimamente considerare acquisiti i diritti derivanti da tale disposizione, con l'unica limitazione che da quest'ultima non sorgono diritti qualora il permesso di soggiorno del lavoratore sia meramente provvisorio o se egli sia stato implicato in un'azione fraudolenta. Al riguardo, sono pervenuta alla conclusione che sarebbe ingiustificato estendere la limitazione relativa al comportamento fraudolento per applicarla ad altri tipi di comportamento non accompagnati da intenzioni fraudolente [40].

72. Vorrei aggiungere la seguente considerazione.

73. L'adozione, da parte del legislatore comunitario, di un numero sempre maggiore di misure di armonizzazione in seno all'Unione potrebbe farci perdere di vista la misura in cui l'Unione rimane, e sempre rimarrà, fondata sulla diversità [41]. Non soltanto le storie e le culture degli Stati membri sono numerose e diverse; lo stesso può dirsi degli ordinamenti giuridici. Ciò che è risaputo o istintivamente ovvio per un cittadino di uno Stato membro può apparire curioso, difficile da capire, se non addirittura incomprensibile, e forse per nulla scontato, per il cittadino di un altro Stato membro. Ciò si verifica, a maggior ragione, quando aggiungiamo ai termini del problema i paesi terzi che intrattengono rapporti con l'Unione sotto forma di un accordo di associazione, ed i loro cittadini.

74. Può essere un processo relativamente semplice per le autorità dello Stato membro ospitante giungere alla conclusione che, qualora il cittadino di un paese terzo non si adegui alle norme di tale Stato o semplicemente non arrivi a capire le conseguenze di una particolare linea di condotta, che possono sembrare ovvie ai cittadini dello Stato ospitante, tale persona stia cercando di abusare di tali norme e, di conseguenza, dedurre che siffatto inadempimento è la prova di un comportamento fraudolento o simile. Mi sembra che si debba essere molto cauti prima di pervenire ad una tale conclusione. Il cittadino di un paese terzo può trovare dette norme difficili da capire e difficile, se non impossibile, accedervi — in particolare, se non parla fluentemente la lingua dello Stato membro ospitante. A meno che non abbia una situazione finanziaria agiata, egli difficilmente potrà sostenere i costi delle parcelle degli avvocati che dovrebbe pagare al fine di ottenere spiegazioni in merito ad ogni norma rilevante per la sua situazione. Mi sembra oltremodo semplicistico sostenere, come fa, per esempio, il governo olandese nelle osservazioni scritte, che, in quanto le norme nazionali sono consultabili

40 — V., in particolare, i precedenti paragrafi 40, 43, 44 e 52.

41 — V., per esempio, l'art. 22 della Carta: «[l]'Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica».

anche su Internet, si deve presumere automaticamente che il cittadino di un paese terzo, come il sig. Unal, abbia capito dette norme, le loro implicazioni nonché le presunzioni che ne deriverebbero per il fatto di aver agito in un modo o nell'altro. Tale argomento rischia di dare per scontato che tutte le culture e tutti gli stili di vita vengono assimilati istantaneamente a quelli dello Stato membro ospitante, mentre evidentemente non lo sono, e può anche avere effetti pericolosi sulle libertà e sui diritti della persona di cui trattasi.

Conclusione

75. Sulla scorta di quanto esposto in precedenza, suggerisco alla Corte di risolvere nel modo seguente la questione proposta dal Raad van State:

«L'art. 6, n. 1, primo trattino, della decisione n. 1/80 del Consiglio di associazione CEE-Turchia del 19 settembre 1980, relativa allo sviluppo dell'Associazione, deve essere interpretato nel senso che impedisce alle autorità nazionali di revocare il permesso di soggiorno di un cittadino turco, con efficacia retroattiva dal momento in cui non era più soddisfatto il fondamento di diritto nazionale per il rilascio del permesso di soggiorno, qualora non si configuri un comportamento fraudolento da parte del lavoratore turco in questione e se la revoca interviene dopo la scadenza del periodo di un anno previsto dall'art. 6, n. 1, primo trattino».