

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JEAN MISCHO

presentate il 3 giugno 1999 *

1. Il Bundesverwaltungsgericht (Germania) chiede alla Corte, in via pregiudiziale, se un cittadino turco che ha presentato una domanda di proroga del suo permesso di soggiorno ventisei giorni dopo la scadenza della validità di quest'ultimo soddisfi sempre i presupposti di cui all'art. 7, primo comma, della decisione del Consiglio di associazione CEE-Turchia 19 settembre 1980, n. 1/80 (non pubblicata, in prosieguo: la «decisione n. 1/80»), qualora le autorità nazionali abbiano rifiutato la proroga di detto permesso.
- beneficiano del libero accesso a qualsiasi attività dipendente di loro scelta se vi risiedono regolarmente da almeno cinque anni».

Fatti della causa a qua

2. Tale disposizione è redatta come segue:

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

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

3. Nell'ottobre 1975 il signor Ergat, cittadino turco nato nel 1967, ha raggiunto i suoi genitori in Germania dove questi ultimi esercitavano un'attività lavorativa subordinata. Sua madre lavora ancora mentre suo padre è disoccupato dal 1994.

4. Nel 1986 il signor Ergat ha sposato in Turchia una cittadina turca che vive in tale paese con il figlio nato dal matrimonio.

5. L'interessato dal 1983 è stato in possesso di permessi di lavoro a tempo determinato ed è stato occupato, con talune interruzioni, presso diversi datori di lavoro. Il 19 dicembre 1989 ha ottenuto un permesso di lavoro a tempo indeterminato.

* Lingua originale: il francese.

6. Al momento del suo ingresso nel territorio tedesco il signor Ergat non era tenuto, in forza del diritto applicabile in tale periodo, a disporre di un permesso di soggiorno. Su domanda del 29 aprile 1983 gli è stato rilasciato un permesso di soggiorno con scadenza il 1° aprile 1984. Tale permesso è stato dapprima prorogato fino al 1° aprile 1985 e poi, su domanda del 9 aprile 1985, fino al 1° aprile 1987. Su una successiva domanda del signor Ergat del 15 aprile 1987 il suo permesso di soggiorno è stato prorogato fino al 1° aprile 1989, poi, su domanda del 20 aprile 1989, fino al 28 giugno 1991.

7. Con un modulo sottoscritto il 10 giugno 1991, ma presentato al competente ufficio per gli stranieri solo il 24 luglio successivo, il signor Ergat ha richiesto una nuova proroga del suo permesso di soggiorno.

8. Il 22 gennaio 1992 tale ufficio respingeva la domanda del signor Ergat in quanto quest'ultima era stata presentata ventisei giorni dopo la scadenza della validità dell'ultimo titolo di soggiorno dell'interessato. Inoltre, esso invitava il signor Ergat all'espatrio e minacciava la sua espulsione, poiché alla proroga richiesta si opponeva la legge tedesca sugli stranieri.

9. Avverso tale decisione, il 17 marzo 1992, il signor Ergat ha presentato opposizione, la quale è stata respinta il 4 maggio 1992 dal Regierungspräsidium di Tubinga.

10. Il signor Ergat era rientrato in Turchia nell'agosto 1992 ed era ritornato in Germania solo nell'autunno 1993. In base alle sue dichiarazioni, dal giugno 1994 egli ha di nuovo un lavoro.

11. Il ricorrente ha presentato ricorso avverso le decisioni del 22 gennaio e 4 maggio 1992. Il Verwaltungsgericht di Sigmaringen, con sentenza 11 aprile 1994, ha annullato le decisioni impugnate e ingiunto alla città di Ulm di rinnovare a tempo indeterminato il permesso di soggiorno del signor Ergat. Su appello della città di Ulm, il Verwaltungsgericht del Baden-Württemberg ha annullato tale sentenza con sentenza 7 dicembre 1995.

12. In seguito il signor Ergat ha presentato ricorso per cassazione («Revision») dinanzi al Bundesverwaltungsgericht, affermando di avere diritto alla proroga del suo permesso di soggiorno in forza, in particolare, dell'art. 7, primo comma, della decisione n. 1/80. Il fatto che, non avendo sempre presentato entro i termini la sua domanda di proroga, egli non ha in permanenza soggiornato legalmente in Germania sarebbe senza rilevanza dato che le proroghe richieste gli sarebbero state concesse. Egli avrebbe mantenuto la sua residenza in Germania e vi sarebbe rimasto regolarmente.

13. Secondo il Bundesverwaltungsgericht, nessuna disposizione di diritto tedesco consente di prorogare il titolo di soggiorno

del signor Ergat. Tale giudice si chiede tuttavia se quest'ultimo non potrebbe fondare un diritto di soggiorno sulla decisione n. 1/80.

nel regolare mercato del lavoro di uno Stato membro ha i seguenti diritti:

14. In tale ambito, il Bundesverwaltungsgericht ritiene che il rifiuto di proroga del permesso di soggiorno del signor Ergat non possa, malgrado i sei reati commessi da quest'ultimo, essere giustificato ai sensi dell'art. 14, n. 1, della decisione n. 1/80, il quale prevede che le disposizioni della sezione vertente sulle questioni relative all'occupazione e alla libera circolazione dei lavoratori «si applicano fatti salvi i limiti giustificati da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di salute pubblica». Come per i cittadini degli Stati membri, l'ordine pubblico potrebbe essere invocato solo in caso di effettiva e sufficientemente grave minaccia che pregiudichi un interesse fondamentale della società. Ora, nella fattispecie, le violazioni commesse dal signor Ergat non sarebbero state particolarmente gravi e sarebbero state tutte sanzionate con pene pecuniarie per la maggior parte di lieve entità.

— 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».

15. Secondo il parere del Bundesverwaltungsgericht, al signor Ergat non deriva alcun diritto dall'art. 6, n. 1, della decisione n. 1/80, che dispone:

«Fatte salve le disposizioni dell'articolo 7, relativo al libero accesso dei familiari all'occupazione, il lavoratore turco inserito

16. In realtà, secondo il giudice a quo, il signor Ergat non soddisfa i presupposti previsti da tale disposizione. Infatti, alla data della domanda controversa, il signor Ergat non avrebbe occupato un regolare impiego presso lo stesso datore di lavoro da almeno un anno e, riguardo al lavoro svolto dopo la scadenza del suo ultimo permesso di soggiorno, l'interessato non avrebbe avuto una situazione stabile e non precaria

sul mercato del lavoro, poiché tale attività non poggerebbe su un valido titolo di soggiorno.

scaduto il 28 giugno 1991 e non sarebbe stato più rinnovato.

17. Il Bundesverwaltungsgericht si chiede tuttavia se il signor Ergat non possa, nella fattispecie, basarsi sull'art. 7, primo comma, della decisione n. 1/80 per ottenere la proroga del suo permesso di soggiorno in Germania.

21. Risulterebbe effettivamente dalla sentenza summenzionata che i diritti derivanti dall'art. 7, primo comma, sono riconosciuti agli interessati a prescindere dal rilascio, da parte delle autorità dello Stato membro ospitante, di un documento amministrativo specifico, quale un permesso di soggiorno.

18. Il fatto che il ricorrente fosse già maggiorenne alla scadenza dell'ultimo permesso di soggiorno non osterebbe all'applicazione dell'art. 7, primo comma, della decisione n. 1/80, poiché tale disposizione non contiene alcuna limitazione relativa all'età per il possesso della qualità di familiare di un lavoratore turco.

22. Tale affermazione, secondo il giudice a quo, significa che, qualora in base al diritto nazionale sia necessario un permesso di soggiorno, l'art. 7, primo comma, della decisione n. 1/80 può costituire il fondamento giuridico sostanziale. Tale affermazione per contro non vorrebbe dire che l'interessato non necessiti di alcun permesso di soggiorno o che quest'ultimo abbia solo un valore dichiarativo. Sebbene, come nella fattispecie, la regolarità della residenza costituisca un presupposto perché sorga un diritto conferito dall'art. 7, primo comma, della decisione n. 1/80, essa non potrebbe essere giustificata con una situazione giuridica che non fa che discendere dall'esistenza del diritto.

19. Peraltro, a detta del giudice a quo emerge dalla sentenza Kadiman¹ che tale disposizione ha effetto diretto.

20. Nella fattispecie sarebbe importante, secondo il giudice a quo, stabilire se il signor Ergat soddisfi il presupposto di residenza regolare nello Stato membro ospitante enunciato all'art. 7, primo comma. Tale presupposto dovrebbe essere esaminato in base al diritto nazionale che, in Germania, imporrebbe un'autorizzazione di soggiorno. Ora, il permesso di soggiorno rilasciato al signor Ergat sarebbe

23. Questa sarebbe chiaramente anche la tesi su cui si basa la Corte di giustizia delle Comunità europee. Essa avrebbe dichiarato² che, ai fini dell'art. 7, primo comma, occorre tenere conto del periodo durante il quale la persona interessata non era in possesso di un valido titolo di soggiorno, qualora le autorità competenti dello Stato membro ospitante non abbiano contestato

1 — Sentenza 17 aprile 1997, causa C-351/95 (Racc. pag. I-2133).

2 — Sentenza Kadiman, punto 54.

per tale motivo la regolarità della residenza dell'interessato sul territorio nazionale, ma gli abbiano anzi rilasciato un nuovo permesso di soggiorno. Tuttavia ciò non metterebbe in discussione, secondo il parere del Bundesverwaltungsgericht, il requisito fondamentale di un'autorizzazione di soggiorno. Inoltre il rinnovo senza efficacia retroattiva di un'autorizzazione, già scaduto alla presentazione della domanda di proroga, non avrebbe più effetto sull'irregolarità del precedente soggiorno non fondato su un'autorizzazione. Infine, contrariamente alla prassi seguita nella causa Kadiman, le autorità competenti avrebbero, nella fattispecie, rifiutato di concedere al signor Ergat una nuova proroga del suo permesso di soggiorno.

24. Alla luce di quanto sopra, non sarebbe chiaro se l'art. 7, primo comma, della decisione n. 1/80 presupponga che il familiare di un lavoratore turco, alla data rilevante per l'esame della domanda di proroga del suo permesso di soggiorno scaduto, debba ancora risiedere regolarmente nello Stato membro ospitante oppure se tale disposizione consenta di prescindere dalla regolarità della residenza, giustificata da un'autorizzazione di soggiorno, qualora l'interessato possedesse ancora, alcune settimane prima, un valido titolo di soggiorno.

25. Pertanto il Bundesverwaltungsgericht ha deciso di investire la Corte, in applica-

zione dell'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE) della seguente questione:

«Se un cittadino turco il quale, in quanto familiare di un lavoratore turco inserito nel regolare mercato del lavoro, sia entrato in uno Stato membro senza che gli occorresse un permesso di soggiorno in base alla normativa sugli stranieri vigente al momento dell'ingresso e sia stato successivamente, con alcune interruzioni, in possesso di permessi di soggiorno, ma abbia presentato una domanda di proroga del suo ultimo permesso di soggiorno ventisei giorni dopo la scadenza della validità di quest'ultimo, soddisfi i requisiti di cui all'art. 7, primo comma, della decisione n. 1/80 del Consiglio di associazione CEE/Turchia, relativa allo sviluppo dell'associazione, il quale prescrive che egli vi risieda "regolarmente da almeno tre anni" (primo trattino) o "regolarmente da almeno cinque anni" (secondo trattino), qualora le autorità nazionali abbiano rifiutato la proroga».

Le osservazioni presentate dinanzi alla Corte

26. Il governo tedesco, ritenendo che i presupposti di applicazione dell'art. 7, primo comma, della decisione n. 1/80, non siano soddisfatti nella fattispecie, propone di risolvere in senso negativo la questione del giudice a quo.

27. Tale disposizione disciplinerebbe l'accesso al mercato del lavoro dei familiari di un lavoratore turco ai quali, secondo il diritto nazionale, è stato concesso un permesso di soggiorno per realizzare e salvaguardare la convivenza familiare con detto lavoratore turco. Inoltre, la residenza regolare nel territorio dello Stato ospitante costituirebbe un presupposto preliminare per poter beneficiare di tale disposizione e sarebbero le disposizioni di diritto nazionale a determinare quando una residenza è regolare. Ora, nella fattispecie, il signor Ergat non avrebbe più risieduto regolarmente in Germania in quanto il suo permesso di soggiorno era scaduto da ventisei giorni.

28. Inoltre risulterebbe, a contrario, dal citato punto 54 della sentenza Kadiman, evocato anche dal Bundesverwaltungsgericht, che la Corte ritiene che il presupposto della regolarità della residenza non sia soddisfatto qualora, come nella fattispecie, le autorità competenti abbiano rifiutato di prorogare il permesso di soggiorno dell'interessato e, comunque, tale giurisprudenza potrebbe avere per sola conseguenza di regolarizzare le precedenti assenze di residenza regolare del signor Ergat.

29. A prescindere dalla questione se una tale efficacia retroattiva sia lecita, non sarebbe sufficiente che l'interessato abbia avuto, in un determinato momento del passato, la sua residenza regolare nello Stato membro ospitante, ma sarebbe al contrario determinante che, alla data della presentazione della domanda, il cittadino turco abbia ancora un'autorizzazione di soggiorno e, di conseguenza, una residenza regolare nello Stato membro ospitante.

30. Secondo il parere del governo tedesco, qualsiasi altra interpretazione equivarrebbe, in forza dell'art. 7, primo comma, a concedere ai familiari di un lavoratore turco, dopo la scadenza di tre o cinque anni, un diritto di soggiorno indipendente dai requisiti nazionali in materia di permessi di soggiorno.

31. Ora, una tale conseguenza sarebbe in contrasto con i termini della disposizione di cui trattasi, che impone una residenza regolare per un periodo di «almeno» tre o cinque anni nonché con il suo obiettivo che, per favorire l'integrazione dei familiari di un lavoratore turco nello Stato membro ospitante attraverso la creazione di condizioni favorevoli alla riunificazione familiare, vincola i diritti riconosciuti a tali persone alla situazione del medesimo lavoratore turco; per contro, un cittadino turco potrebbe usufruire di diritti autonomi solo se soddisfacesse i presupposti dell'art. 6 della decisione n. 1/80, il quale presupporrebbe ugualmente l'osservanza dei requisiti del diritto nazionale in materia di permessi di soggiorno e di lavoro.

32. Secondo il parere della Commissione, la questione pregiudiziale solleva due diversi problemi giuridici.

33. In primo luogo, occorrerebbe stabilire se l'art. 7, primo comma, della decisione n. 1/80 debba essere inteso nel senso che, nel momento in cui il familiare del lavoratore turco invoca tale disposizione per avvalersi dei diritti che essa gli attribuisce, è necessario che egli abbia ancora una

residenza regolare, non essendo sufficiente che tale residenza sia esistita in passato per tre o cinque anni. La Commissione ritiene che occorra risolvere la questione così sollevata in senso affermativo, tenuto conto non solo della lettera della disposizione di cui trattasi, che adopera il presente («risiedono»), ma ugualmente del suo spirito e della sua finalità.

34. Se, effettivamente, quando un'autorizzazione di soggiorno è presentata entro i termini e in modo regolare, e ricorrono tutti i presupposti dell'art. 7, primo comma, tale disposizione fa sorgere un diritto al rilascio di un permesso di soggiorno, che lo Stato membro ospitante non può rifiutare al cittadino turco, tale Stato potrebbe per contro esigere legittimamente che il familiare di un lavoratore turco si presenti regolarmente alle autorità nazionali competenti per dichiarare una residenza fissa e conservi una residenza regolare per tutta la durata del suo soggiorno nel territorio dello Stato interessato. Sotto tale profilo, quest'ultimo avrebbe il diritto di imporre l'ottenimento del titolo di soggiorno nelle forme e secondo le norme definite dalla sua normativa. Anche se tale autorizzazione ha solo un valore dichiarativo, l'interessato dovrebbe dimostrare una residenza regolare e conservare quest'ultima, pena non essere più conforme ai presupposti dell'art. 7, primo comma. Tale rigorosa interpretazione della disposizione di cui trattasi si giustificherebbe con l'interesse legittimo degli Stati membri ad assicurarsi che gli stranieri presenti nel loro territorio si conformino alla normativa nazionale pertinente e, in particolare, continuino a risiedervi regolarmente.

35. Ora, nella fattispecie principale, il signor Ergat stesso avrebbe interrotto la serie dei diritti conferiti dall'art. 7, primo comma, non domandando entro i termini, senza una valida giustificazione, il rinnovo del suo permesso di soggiorno in Germania, sicché con il suo comportamento negligente avrebbe, in linea di principio, perduto il diritto di soggiorno di cui godeva in Germania fino al 28 giugno 1991.

36. In secondo luogo, tuttavia, occorrerebbe determinare se, in considerazione dell'esiguità del superamento, di meno di un mese, del soggiorno autorizzato fino alla presentazione della nuova domanda, e tenuto conto del fatto che il signor Ergat avrebbe avuto diritto al rinnovo del suo titolo di soggiorno se avesse presentato domanda entro i termini, il rifiuto opposto nella fattispecie dalle autorità tedesche sia conforme al principio di proporzionalità. In effetti la mancanza del ricorrente nella causa principale sembrerebbe di scarsa importanza; mentre la sua conseguenza giuridica, cioè l'espulsione dallo Stato membro ospitante, sarebbe rilevante.

37. Secondo la Commissione, l'applicazione del principio di proporzionalità presuppone che tutte le circostanze pertinenti della causa siano prese in considerazione in modo appropriato.

38. Essa conclude che, tenuto conto dell'esiguità del ritardo in esame nella presente causa e considerato che altre domande presentate in ritardo non hanno condotto le autorità competenti a rifiutare la proroga

del titolo di soggiorno richiesto dal signor Ergat, l'assenza di residenza regolare, ai sensi dell'art. 7, primo comma, invocata ora da queste stesse autorità non sia sufficiente a motivare il rifiuto di un nuovo permesso di soggiorno. In un caso simile gli imperativi di ordine pubblico non prevarrebbero sugli interessi del cittadino turco interessato, purché quest'ultimo non fosse stato debitamente informato nel passato delle conseguenze derivanti dalla presentazione in ritardo delle domande di proroga della sua autorizzazione di soggiorno.

39. Secondo il governo francese, risulta dalla citata sentenza Kadiman che gli Stati membri restano competenti a determinare i presupposti d'ingresso, di soggiorno e di accesso al mercato del lavoro dei cittadini turchi sul loro territorio, salvo rispettare lo spirito e la finalità della decisione n. 1/80.

40. Tuttavia, in ordine ai limiti temporali di validità del titolo di soggiorno del familiare del lavoratore turco nello Stato membro ospitante, la Corte avrebbe ugualmente dichiarato che i diritti conferiti dall'art. 7, primo comma, ai familiari del lavoratore turco sono riconosciuti da tale disposizione ai loro titolari a prescindere dal rilascio, da parte delle autorità dello Stato membro ospitante, di un documento amministrativo specifico, quale un permesso di soggiorno.

41. Il governo francese reputa che l'interpretazione di quest'ultimo punto sia determinante per risolvere la causa in esame, in cui si tratterebbe di accertare se il fatto che il permesso di soggiorno del signor Ergat fosse scaduto nel momento in cui ha presentato una domanda di proroga lo privi dei diritti attribuiti dall'art. 7, primo comma, della decisione n. 1/80.

42. Nella fattispecie le autorità tedesche interpreterebbero in modo restrittivo i presupposti di soggiorno in Germania e riterrebbero che la scadenza del permesso di soggiorno del signor Ergat lo ponga in una situazione irregolare nei confronti della legislazione nazionale applicabile agli stranieri, sicché l'interessato non sarebbe più in grado di avvalersi dell'art. 7, primo comma, della decisione n. 1/80.

43. Ora, secondo il governo francese, il potere discrezionale di cui godono gli Stati membri nella materia non può rimettere in discussione l'effetto utile della decisione n. 1/80 e occorrerebbe tener conto della situazione del signor Ergat, il quale è stato autorizzato ad entrare in Germania a titolo di ricongiungimento familiare, vi ha risieduto regolarmente per sedici anni e ha usufruito dal 1989 di un permesso di lavoro di durata illimitata. In queste circostanze l'applicazione restrittiva effettuata dalle autorità tedesche sembrerebbe andare oltre lo scopo ricercato dall'Accordo che crea un'associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia, firmato ad Ankara il 12 settembre 1963.

44. Spetterebbe di conseguenza al giudice a quo valutare se le autorità tedesche abbiano, nella fattispecie, esercitato la loro competenza in materia d'ingresso e di soggiorno dei cittadini turchi nel loro territorio senza pregiudicare l'effetto utile della decisione n. 1/80.

Valutazione

45. Il Bundesverwaltungsgericht si chiede, in sostanza, se il figlio di un lavoratore migrante turco possa essere privato dei diritti che ha acquisito in forza dell'art. 7, primo comma, della decisione n. 1/80, qualora abbia cessato, per qualche tempo, di essere in possesso di un valido permesso di soggiorno.

46. Il giudice a quo ritiene che la citata sentenza Kadiman «non chiarisca se la menzionata disciplina presupponga che il familiare, alla data rilevante per l'esame della domanda di proroga del suo permesso di soggiorno scaduto, debba ancora risiedere regolarmente oppure se la normativa sull'associazione prescindendo dalla regolarità della residenza qualora lo straniero abbia posseduto, ancora alcune settimane prima, un permesso di soggiorno».

47. Innanzi tutto è opportuno collocare la questione sollevata nel contesto generale

dei diritti del lavoratore migrante turco e della sua famiglia. Nella sentenza Sevince³ la Corte ha dichiarato che le disposizioni dell'art. 6, n. 1, terzo trattino, 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».

48. Nella stessa sentenza la Corte ha ricordato la clausola di «standstill» dell'art. 13 della decisione n. 1/80, in base alla quale «gli Stati membri della Comunità e la Turchia non possono introdurre nuove restrizioni all'accesso all'occupazione dei lavoratori e dei loro familiari che si trovino sui loro rispettivi territori in posizione regolare per quanto concerne il soggiorno e l'occupazione»⁴.

49. La regolarità del soggiorno e la regolarità dell'occupazione non vanno quindi confuse.

50. L'art. 7, quanto ad esso, disciplina la situazione dei familiari sotto il profilo dell'occupazione stabilendo però un nesso esplicito tra il diritto al lavoro e la regolarità del soggiorno. Concede infatti ai familiari dei lavoratori che «risiedono regolarmente da almeno»⁵ cinque anni» nello Stato membro ospitante il «libero accesso a qualsiasi attività dipendente di loro scelta».

3 — Sentenza 20 settembre 1990, causa C-192/89 (Racc. pag. I-3461).

4 — Il corsivo è mio.

5 — Il corsivo è mio.

51. Il Bundesverwaltungsgericht ritiene che si possa dedurre dall'uso del presente in tale disposizione nonché dalla parola «da» che il soggiorno del familiare debba continuare ad essere regolare anche alla scadenza dei cinque anni.

52. Tale interpretazione è suffragata dalla recente sentenza Akman⁶, che contiene al punto 50 il seguente passaggio:

«l'art. 7 prevede il diritto di libero accesso all'occupazione dei cittadini turchi *che risiedano legalmente nello Stato membro ospitante*, o a beneficio dei familiari in generale, *dopo un certo periodo di residenza regolarmente autorizzata*⁷ a fini di ricongiungimento del gruppo familiare con un lavoratore turco (primo comma), o a beneficio dei figli di un lavoratore in tale posizione, a prescindere dalla durata della residenza, ma in seguito al compimento di una formazione nello Stato in cui uno dei genitori ha svolto un'attività lavorativa per un certo periodo (secondo comma)».

53. Si può pertanto ritenere che, al di là del periodo di riferimento di cinque anni, la residenza del familiare debba continuare ad essere «regolare».

54. D'altro canto, sarebbe stato incomprensibile che il figlio di un lavoratore il quale ha soggiornato «regolarmente» nello Stato membro ospitante da almeno cinque anni potesse in seguito risiedervi «irregolarmente» per il semplice motivo che nel frattempo ha acquisito il diritto al libero accesso a qualsiasi attività lavorativa subordinata di sua scelta.

55. Effettivamente, nella sentenza Bozkurt⁸, la Corte ha dichiarato che le disposizioni dell'art. 6, n. 1, della decisione n. 1/80, le quali «conferiscono al lavoratore turco il diritto, dopo un certo periodo di occupazione regolare, (...) al libero accesso a qualsiasi attività lavorativa subordinata di sua scelta, implicano necessariamente, a meno di non rendere totalmente ineffettivo il diritto di accesso al mercato del lavoro e di espletamento di un lavoro, l'esistenza di un diritto di soggiorno in capo all'interessato».

56. Estrapolando tale frase dal suo contesto si potrebbe essere tentati di sostenere che il fatto di avere acquisito, ad un dato momento, il diritto al libero accesso a qualsiasi attività lavorativa subordinata implichi automaticamente un diritto di soggiorno illimitato.

6 — Sentenza 19 novembre 1998, causa C-210/97 (Racc. pag. I-7519).

7 — Il corsivo è mio.

8 — Sentenza 6 giugno 1995, causa C-434/93 (Racc. pag. I-1475).

57. Ma non è affatto ciò che risulta dal seguito di tale sentenza, dove si legge quanto segue:

«l'art. 6 della decisione n. 1/80 riguarda la situazione di lavoratori turchi in attività o provvisoriamente inabili al lavoro. Esso non riguarda invece la situazione del cittadino turco che abbia definitivamente abbandonato il mercato del lavoro di uno Stato membro perché, *ad esempio*, ha raggiunto l'*età del collocamento a riposo* o, come nel caso di specie, è colpito da *inabilità totale e permanente al lavoro*⁹.

Di conseguenza, in mancanza di una disposizione specifica che attribuisca ai lavoratori turchi il diritto di rimanere nel territorio di uno Stato membro dopo avervi svolto un'attività lavorativa, il diritto di soggiorno del cittadino turco quale è garantito, implicitamente ma necessariamente, dall'art. 6 della decisione n. 1/80, come conseguenza di un'occupazione regolare, viene meno qualora l'interessato sia colpito da inabilità totale e permanente al lavoro.

Occorre del resto notare che, per quanto riguarda i lavoratori comunitari, i presupposti di siffatto diritto di rimanere erano

subordinati, conformemente all'art. 48 del Trattato CE, n. 3, lett. d), all'emanazione di un regolamento da parte della Commissione, con la conseguenza che non è possibile applicare senz'altro ai lavoratori turchi il regime ex art. 48 del Trattato CE»¹⁰.

58. E' quindi manifesto che il diritto di soggiorno di cui fruisce l'interessato non è né incondizionato né illimitato nel tempo.

59. Vero è che la citata sentenza Bozkurt riguarda l'art. 6, mentre nella fattispecie è in esame l'art. 7. Ma, dato che tali due disposizioni hanno lo stesso oggetto, cioè disciplinare i presupposti in base ai quali un cittadino turco può avere un diritto al lavoro nello Stato membro ospitante, mi sembra che quanto vale per l'art. 6 valga, *mutatis mutandis*, per l'art. 7.

60. A mio parere, la citata sentenza Kadi-man non ha messo in discussione le conclusioni riguardanti il diritto di soggiorno alle quali è giunta la giurisprudenza della Corte nell'ambito dell'art. 6, anche se vi è

9 — Il corsivo è mio.

10 — V. punti 39-41 della sentenza.

una frase che sembrerebbe andare in senso contrario.

fosse stato un equivoco, quest'ultimo sarebbe comunque venuto meno con la citata sentenza Akman.

61. Il suo punto 51 enuncia infatti che:

«In ordine alla limitazione della durata di validità del titolo di soggiorno del familiare del lavoratore turco nello Stato membro ospitante, occorre rilevare che, anche se gli Stati membri restano competenti per prevedere le condizioni alle quali tale familiare può entrare nel loro territorio e soggiornarvi *sino al momento in cui egli ha il diritto di rispondere a qualsiasi offerta d'impiego*¹¹ (...), non è men vero che i diritti conferiti dall'art. 7, primo comma, ai familiari di un lavoratore turco sono riconosciuti da tale disposizione ai loro titolari a prescindere dal rilascio da parte delle autorità dello Stato membro ospitante di un documento amministrativo specifico, quale un permesso di soggiorno».

62. Nel passo summenzionato la Corte non ha certamente voluto affermare che la legislazione di uno Stato membro in materia di soggiorno degli stranieri cessa d'applicarsi ai familiari di un lavoratore turco una volta che questi ultimi abbiano ottenuto il diritto al libero accesso a un'attività lavorativa subordinata di loro scelta. Se ci

63. Naturalmente la legislazione dello Stato membro deve conformarsi al diritto comunitario ed in particolare alla decisione n. 1/80, cioè non revocare ai familiari i diritti che traggono direttamente dal diritto comunitario.

64. Ma tale legislazione può disporre, senza essere in contrasto con la decisione n. 1/80, che in determinate circostanze il figlio del lavoratore turco non possa più restare nello Stato membro ospitante.

65. Ciò può avvenire, in particolare, quando egli:

— si trovi in una situazione di disoccupazione volontaria di lunga durata¹²;

— sia ritornato nel suo paese d'origine per un lungo periodo¹³;

12 — Conclusione che si trae - a contrario - dalla sentenza 23 gennaio 1997, causa C-171/95, Tetik (Racc. pag. I-329).

13 — Osservazione fatta dalla Commissione in udienza e che mi sembra pertinente. Faccio notare che per i cittadini comunitari solo le interruzioni di soggiorno, le quali non superino i sei mesi consecutivi, non pregiudicano la validità della loro carta di soggiorno.

11 — Il corsivo è mio.

— abbia costituito oggetto di una decisione di espulsione per pregiudizio all'ordine pubblico, alla pubblica sicurezza o alla salute pubblica ai sensi dell'art. 14 della decisione n. 1/80.

69. Tale controllo può essere effettuato in occasione della scadenza dei permessi di soggiorno in quanto, al contrario del caso «delle carte di soggiorno» dei cittadini comunitari¹⁴, il diritto comunitario non prescrive che i permessi concessi ai lavoratori turchi e ai loro familiari siano rinnovati automaticamente dopo cinque anni.

66. In effetti, si deve osservare che, a meno di sconvolgere del tutto il sistema della decisione n. 1/80, una volta che il figlio maggiorenne ha raggiunto la fase in cui ha libero accesso a qualsiasi attività lavorativa subordinata, egli è soggetto alle stesse norme del lavoratore turco che è venuto a risiedere in uno Stato membro in età adulta.

70. Non si può nemmeno contestare che spetta al lavoratore o al familiare di quest'ultimo prendere l'iniziativa di domandare la proroga del suo permesso di soggiorno.

67. Faccio notare, incidentalmente, che l'art. 12 della decisione n. 1/80 attribuisce a ogni Stato membro il diritto di non applicare automaticamente il disposto degli artt. 6 e 7 qualora subisca o possa subire perturbazioni gravi sul suo mercato del lavoro tali da provocare gravi rischi per il livello di vita o d'occupazione nelle regioni, nelle professioni o nei settori di attività interessati. In tal caso lo Stato deve informare il Consiglio di associazione di tale restrizione temporanea. Tuttavia, tale disposizione non è stata ancora invocata.

71. Resta da accertare quali conseguenze possano derivare dal fatto che un lavoratore non posseda più tale permesso di soggiorno per non aver presentato in tempo la domanda di proroga e se, in tal caso, le autorità nazionali possano privarlo dei diritti acquisiti ai sensi dell'art. 7, primo comma, rifiutando di rinnovare il suo permesso di soggiorno.

68. Resta il fatto che lo Stato membro deve avere il diritto di controllare periodicamente se i lavoratori turchi o i loro familiari non si trovino in una delle situazioni summenzionate.

72. A tale questione il governo tedesco e la Commissione propongono una soluzione particolarmente rigorosa. In effetti, essi

14 — V. l'art. 6 della direttiva del Consiglio 15 ottobre 1968, 68/360/CEE, relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei lavoratori degli Stati membri e delle loro famiglie all'interno della Comunità (GU L 257, pag. 13).

ritengono che, in una tale situazione, le autorità nazionali non abbiano nessun obbligo di concedere la proroga richiesta. Per quanto mi riguarda, e dopo meditata riflessione, ritengo che tale conclusione sia fin troppo radicale. Sono del parere che il fatto di non essere in possesso di un permesso di soggiorno, qualora derivi da un ritardo nella presentazione della domanda di proroga e qualora il permesso di soggiorno avrebbe dovuto essere concesso se fosse stato chiesto in tempo, non possa giustificare l'espulsione del lavoratore.

73. Vero è che quest'ultimo non è più, stricto sensu, in situazione di «residenza regolare». Ma sarebbe per questo ragionevole considerarlo alla stregua di un immigrato clandestino? Non si devono distinguere vari livelli nell'irregolarità di una situazione?

74. Analogamente, durante un controllo, la polizia può accertare che un conducente non è in possesso della sua patente di guida. Quest'ultimo merita sicuramente una sanzione, ma la sanzione potrà essere diversa a seconda che, da una parte, egli non abbia mai avuto la patente di guida o che ne sia stato privato con decisione giudiziaria, o che, dall'altra, non sia più in possesso di una valida patente di guida per non essersi sottoposto all'esame medico cui era tenuto, secondo la normativa vigente, data l'età.

75. Mi sembra che ad una distinzione di tal genere la Corte abbia fatto riferimento

quando ha dichiarato, nella citata sentenza Kadiman, che i diritti dei familiari del lavoratore turco «sono riconosciuti ai loro titolari a prescindere dal rilascio da parte delle autorità dello Stato membro ospitante di un documento amministrativo specifico, quale un permesso di soggiorno».

76. A mio parere, tale affermazione vuol dire che lo Stato membro non deve far dipendere l'espulsione del cittadino turco dal fatto che egli possieda o meno un permesso di soggiorno valido, ma vincolarla alla realizzazione, o no, di una delle summenzionate situazioni che fanno venir meno il fondamento stesso del diritto di soggiorno.

77. Espellere un lavoratore per il ritardo con il quale ha presentato la sua domanda significherebbe anche porre tale ritardo sullo stesso piano di un pregiudizio all'ordine pubblico o alla pubblica sicurezza.

78. Infine, il criterio innanzi proposto può basarsi anche su un iter logico per analogia, ispirandosi alle direttive adottate dal Consiglio per quanto concerne determinate categorie di cittadini comunitari.

79. Mi riferisco qui alla direttiva del Consiglio 28 giugno 1990, 90/364/CEE, rela-

tiva al diritto di soggiorno¹⁵, che concerne i cittadini degli Stati membri che non beneficiano di questo diritto in virtù di altre disposizioni, alla direttiva del Consiglio 28 giugno 1990, 90/365/CEE, relativa al diritto di soggiorno dei lavoratori salariati e non salariati che hanno cessato la propria attività professionale¹⁶, nonché alla direttiva del Consiglio 29 ottobre 1993, 93/96/CEE, relativa al diritto di soggiorno degli studenti¹⁷.

80. Tutte queste direttive contengono una disposizione la quale prevede che «il diritto di soggiorno sussiste finché i beneficiari del medesimo soddisfanno le condizioni di cui all'articolo 1». L'art. 1 stabilisce, ogni volta, che i cittadini devono beneficiare di risorse finanziarie di un livello sufficiente per non diventare, durante il soggiorno, un onere per l'assistenza sociale dello Stato membro ospitante ed essere titolari di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi nello Stato membro ospitante.

81. Parimenti, tali direttive stabiliscono che il diritto di soggiorno è constatato mediante il rilascio di un documento denominato «carta di soggiorno di cittadino di uno Stato membro della CEE», la cui validità può essere limitata a cinque anni e che è rinnovabile.

15 — GU L 180, pag. 26.

16 — GU L 180, pag. 28.

17 — GU L 317, pag. 59.

82. Ma, contrariamente al caso dei lavoratori comunitari che esercitano effettivamente un lavoro dipendente, tali direttive non prescrivono che questo tipo di carta di soggiorno debba essere rinnovato automaticamente.

83. Ciò si giustifica, sicuramente, con il fatto che le persone contemplate in tali categorie non hanno il medesimo «diritto di soggiorno» dei lavoratori attivi, che deriva loro direttamente dall'art. 48 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 39 CE), ma un diritto a carattere eccezionale, vincolato a condizioni più severe.

84. Allo stesso modo, i cittadini turchi non hanno esattamente gli stessi diritti dei lavoratori attivi originari di un altro Stato membro. Essi non hanno — a titolo individuale — il diritto di venire a lavorare nella Comunità. Come risulta dagli artt. 6 e 7 della decisione n. 1/80, il loro ingresso nella Comunità è vincolato ad un'autorizzazione individuale esplicita. D'altro canto, il loro diritto di soggiorno dipende, secondo i termini della citata sentenza Bozkurt, da un'«occupazione regolare», di cui costituisce il corollario. Pertanto, è logico considerarli alla stessa stregua delle categorie di persone indicate dalle tre direttive summenzionate. Ciò significa che è possibile rifiutare loro la proroga del permesso di soggiorno solo se non soddi-

sfino più i presupposti sostanziali alla base del loro diritto di soggiorno.

85. Resta da accertare come le autorità competenti debbano considerare un lavoratore turco che, pur svolgendo un lavoro regolare, trascuri per mesi di chiedere la proroga del suo permesso o che, ad ogni scadenza, presenti la sua domanda con diverse settimane di ritardo.

86. A tal proposito la Commissione deduce che «la possibilità di infliggere al familiare di un lavoratore turco sanzioni amministrative o pene pecuniarie, spesso non costituisce una sanzione sufficiente, dato che, nel caso di persone che dispongono solo di bassi redditi, esse sono difficili da eseguire e rappresentano anche un rilevante onere amministrativo».

87. Per tener conto di tale osservazione, la cui fondatezza non può essere messa in discussione, ci si può chiedere se non sarebbe compatibile con il diritto dell'associazione che i giudici nazionali infliggano,

nei confronti di tali persone, sanzioni aventi un carattere più dissuasivo delle semplici pene pecuniarie.

88. Nella sentenza Pieck¹⁸ la Corte ha escluso che una sanzione implicante la detenzione possa essere pronunciata nei confronti di un cittadino comunitario che ha ommesso di munirsi della carta di soggiorno speciale contemplata dall'art. 4 della direttiva 68/360.

89. Tuttavia la Corte ha motivato tale constatazione con il fatto che la carta di soggiorno non può venir equiparata ad un permesso di soggiorno che implichi un potere discrezionale delle autorità nazionali¹⁹.

90. Ora, l'ingresso del lavoratore turco nel territorio della Comunità presuppone una vera autorizzazione di soggiorno che, per di più, non deve essere stata ottenuta in frode alla legge²⁰.

91. Pertanto, non mi sembra escluso che, nel caso di inosservanza prolungata o reiterata delle formalità di soggiorno, possa essere inflitta nei confronti di un lavoratore turco una pena detentiva, anche se, la prima volta, essa può essere oggetto di una sospensione condizionale.

18 — Sentenza 3 luglio 1980, causa 157/79 (Racc. pag. 2171).
19 — V. punto 13.

20 — V. sentenza 5 giugno 1997, causa C-285/95, Kol (Racc. pag. I-3069).

Conclusioni

92. In base alle considerazioni innanzi esposte, propongo alla Corte di risolvere la questione del Bundesverwaltungsgericht nel modo seguente:

«Un cittadino turco, il quale come familiare di un lavoratore turco inserito nel regolare mercato del lavoro usufruisca dei diritti che conferisce l'art. 7, primo comma, della decisione n. 1/80 del Consiglio di associazione CEE-Turchia del 19 settembre 1980, e che abbia presentato una domanda di proroga del suo ultimo permesso di soggiorno dopo la scadenza della sua validità, non viene privato di tali diritti in base a tale perenzione e al rifiuto di proroga che gli è stato opposto, purché soddisfi sempre i presupposti sostanziali da cui dipende il suo diritto di soggiorno».