CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MICHAEL B. ELMER

presentate il 6 marzo 1997 *

Introduzione

1. Nel presente procedimento l'Oberverwaltungsgericht di Berlino ha chiesto alla Corte di interpretare la nozione di «regolare impiego» figurante nella decisione n. 1/80 del Consiglio di associazione CEE-Turchia in relazione ad un permesso di soggiorno ottenuto con la frode.

La normativa comunitaria

2. L'accordo di associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia [1], secondo quanto si legge nell'art. 2, n. 1, ha lo scopo «di promuovere un rafforzamento continuo ed equilibrato delle relazioni commerciali ed economiche tra le Parti, tenendo pienamente conto della necessità di assicurare un più rapido sviluppo dell'economia turca ed il miglioramento del livello dell'occupazione e del tenore di vita del popolo turco».

Secondo l'art. 12 dell'accordo le «Parti Contraenti convengono di ispirarsi agli articoli 48, 49 e 50 del Trattato che istituisce la Comunità per realizzare gradualmente tra di loro la libera circolazione dei lavoratori».

3. A tenore dell'art. 36 del protocollo addizionale dell'accordo di associazione 23 novembre 1970 [2], il Consiglio di associazione decide sulle modalità necessarie per la graduale realizzazione della libera circolazione dei lavoratori tra gli Stati membri della Comunità e la Turchia, conformemente ai principi sanciti nell'art. 12 dell'accordo di associazione.

4. In applicazione di tale articolo, il Consiglio di associazione adottava il 19 settembre 1980 la decisione n. 1/80 sullo sviluppo

* Lingua originale: il danese.

1 — Accordo che crea un'associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia, firmato ad Ankara il 12 settembre 1963 e concluso a nome della Comunità con decisione del Consiglio 28 dicembre 1963, 64/732/CEE (GU 1964, n. 217, pag. 3685).

2 — GU C 113 del 24.12.1973, pag. 1.

dell'associazione, che è entrata in vigore il 1° luglio 1980 [3]. Le disposizioni contenute nella sezione 1 del capitolo II della decisione n. 1/80 abbracciano gli artt. da 6 a 16 e trattano dell'occupazione e della libera circolazione dei lavoratori.

L'art. 6, n. 1, della decisione n. 1/80 è così formulato:

«1. (...) 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».

3 — La decisione non è pubblicata.

5. L'art. 14, n. 1, della decisione n. 1/80 dispone inoltre:

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

I fatti di cui alla causa principale

6. Il signor Suat Kol, cittadino turco nato nel 1966, entrava nel territorio della Repubblica federale di Germania il 15 febbraio 1988. Nella domanda presentata per ottenere un permesso di soggiorno dichiarava di essere entrato in Germania con l'intenzione di rimanervi stabilmente per contrarre matrimonio con una cittadina tedesca. Il matrimonio aveva luogo il 9 maggio 1988. Essendovi il sospetto che si trattasse di un matrimonio fittizio, l'interessato veniva in un primo momento iscritto in via provvisoria dalle autorità tedesche di polizia per gli stranieri, nella prospettiva di ulteriori accertamenti. In ragione di ciò gli veniva rilasciato un permesso di soggiorno a tempo determinato valido sino al 20 marzo 1989, che veniva più volte prorogato.

Nel corso di un'audizione svoltasi il 2 maggio 1991, per il rilascio di un permesso di soggiorno di durata illimitata, il signor Suat

Kol e la moglie tedesca dichiaravano di condurre una vita familiare comune. Su tale base veniva concesso all'interessato un permesso di soggiorno a tempo indeterminato.

La dichiarazione di convivenza coniugale era però falsa, poiché si scopriva successivamente che la moglie aveva intrapreso un procedimento di divorzio già nell'aprile 1990 e che i coniugi avevano cessato definitivamente di vivere insieme già molto tempo prima della dichiarazione resa il 2 maggio 1991. Il matrimonio veniva sciolto con sentenza 14 febbraio 1992.

7. Con decisione 29 novembre 1993 dell'Amtsgericht di Berlino Tiergarten, il signor Kol veniva condannato a una pena pecuniaria per aver reso in data 2 maggio 1991 una dichiarazione falsa al fine di ottenere un permesso di soggiorno. La sua ex moglie veniva invece condannata per complicità nel detto reato.

8. Il signor Kol dimostrava alle autorità tedesche di aver maturato durante il suo soggiorno i seguenti periodi di attività lavorativa subordinata: 1) dal 3 aprile 1989 al 31 dicembre 1989 nonché il 7 febbraio 1990, alle dipendenze della società Bosch-Siemens-Hausgeräte, 2) dal 15 giugno 1990 al 6 luglio 1993, dal 6 settembre 1993 [4] all'8 febbraio 1994 nonché a partire dal 24 marzo 1994, alle dipendenze della ditta Enver Kol, che gestisce uno snack-bar.

9. Con decisione del Landeseinwohneramt di Berlino 7 luglio 1994 il signor Kol veniva espulso dal territorio tedesco per aver ottenuto il permesso di soggiorno a tempo indeterminato solo grazie a false dichiarazioni rese alle autorità. Secondo il Landeseinwohneramt, il comportamento antigiuridico dell'attore giustificava l'espulsione per motivi di ordine pubblico e pubblica sicurezza. Con tale provvedimento si perseguiva lo scopo di dissuadere altri stranieri dall'adottare un siffatto comportamento illecito.

Il Verwaltungsgericht di Berlino, con ordinanza 12 maggio 1995, respingeva la domanda presentata dal signor Kol per ottenere la sospensione dell'esecuzione della decisione di espulsione, per il motivo che l'art. 6, n. 1, della decisione n. 1/80 non può garantire un livello di protezione avverso un provvedimento di espulsione più elevato di quello offerto dalle disposizioni generali di legge vigenti in materia di polizia degli stranieri.

Il signor Kol ricorreva avverso tale decisione dinanzi all'Oberverwaltungsgericht di Berlino, deducendo in proposito che, sulla base dei periodi di attività lavorativa subordinata svolta in Germania, aveva maturato un diritto di soggiorno ai sensi dell'art. 6, n. 1, della decisione n. 1/80 e che un'espulsione motivata unicamente da considerazioni di prevenzione generale è incompatibile con l'art. 14, n. 1, della decisione n. 1/80.

4 — Nell'ordinanza di rinvio appare la data del 6 settembre 1990. Dagli atti risulta tuttavia che la data esatta è il 6 settembre 1993.

Le questioni pregiudiziali

10. Il giudice a quo ha quindi sospeso il procedimento ed ha sottoposto alla Corte, con ordinanza 11 agosto 1995, le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se periodi di occupazione compiuti da un lavoratore turco in uno Stato membro sulla base di un permesso di soggiorno ottenuto con la frode debbano essere considerati come regolare impiego ai sensi dell'art. 6, n. 1, della decisione n. n. 1/80 del Consiglio di associazione CEE-Turchia.

2) In caso di soluzione affermativa della questione sub 1):

Se il fatto di porre termine al soggiorno di un tale lavoratore mediante espulsione per soli motivi di prevenzione generale nei confronti di altri stranieri sia compatibile con l'art. 14, n. 1, della sopra menzionata decisione».

Presa di posizione

11. Dall'ordinanza di rinvio emerge che il signor Kol ha svolto per circa nove mesi attività lavorativa alle dipendenze della società Bosch-Siemens-Hausgeräte. Egli non può quindi, sulla base di tale periodo di occupazione avvalersi dell'art. 6, n. 1, primo trattino, della decisione n. 1/80, poiché tale disposizione richiede un anno di attività lavorativa alle dipendenze del medesimo datore di lavoro. Il signor Suat Kol, tuttavia, è stato impiegato per più di un anno (dal 15 giugno 1990 al 6 luglio 1993, dal 6 settembre 1993 all'8 febbraio 1994 nonché dal 24 marzo 1994 in poi) presso la ditta Enver Kol. Il suo permesso di soggiorno e quello di lavoro, per il periodo successivo al 2 maggio 1991, erano però stati ottenuti con la frode. Fino a tale data il signor Kol era stato occupato solo per circa dieci mesi e mezzo alle dipendenze della ditta Enver Kol. In presenza di una situazione siffatta il giudice a quo, con la sua prima questione, vuol sapere se l'art. 6, n. 1, della decisione n. 1/80 debba essere interpretato nel senso che periodi di impiego compiuti da un lavoratore turco in uno Stato membro sulla base di un permesso di soggiorno ottenuto con la frode possano essere considerati come aventi carattere di «regolare impiego».

12. Il signor Suat Kol sostiene che la prima questione va risolta in senso affermativo, dato che, durante i periodi trascorsi in Germania, egli era in possesso tanto di un valido permesso di soggiorno quanto di un valido permesso di lavoro.

13. Il Regno Unito, i governi francese, spagnolo e tedesco nonché la Commissione sono tutti del parere che un lavoratore turco non possa avvalersi delle disposizioni dell'art. 6, n. 1, della decisione n. 1/80 qualora il diritto formale al soggiorno in uno Stato membro sia stato ottenuto, per i corrispondenti periodi di occupazione, fraudolentemente.

14. L'art. 6, n. 1, della decisione n. 1/80 ha effetto diretto [5]. Tale disposizione, data la sua formulazione, riguarda esclusivamente il diritto all'impiego, ma dalla costante giurisprudenza della Corte emerge che nell'ambito di questo diritto all'impiego sorge, a titolo derivato, un diritto al soggiorno [6].

15. Così, nella sentenza 6 giugno 1995 [7], la Corte ha dichiarato quanto segue:

«(...) la regolarità di un'attività lavorativa, svolta durante un certo periodo, va valutata ai sensi della normativa dello Stato ospite, che disciplina le condizioni d'ingresso del cittadino turco nel territorio nazionale e di espletamento nel medesimo di un'attività lavorativa.

(...)

Tali diritti non sono subordinati dall'art. 6 della decisione n. 1/80 all'accertamento della regolarità dell'occupazione mediante il possesso da parte del cittadino turco di un documento amministrativo specifico, come un permesso di lavoro o un permesso di soggiorno, rilasciato dalle autorità del paese ospite.

Ne deriva che i diritti conferiti da queste disposizioni ai cittadini turchi già regolarmente inseriti nel mercato del lavoro di uno Stato membro sono riconosciuti ai loro titolari a prescindere dal rilascio da parte delle competenti autorità di documenti amministrativi i quali, in tale contesto, possono solo provare l'esistenza dei detti diritti senza però poterne costituire il presupposto».

16. Il diritto al lavoro durante il periodo che precede il momento in cui il lavoratore può avvalersi delle disposizioni della decisione n. 1/80 è così subordinato a un diritto di soggiorno già acquisito conformemente al diritto nazionale applicabile. La questione se e a quali condizioni un lavoratore turco beneficia del diritto di soggiorno deve essere risolta sulla base del diritto nazionale. Al riguardo è determinante accertare se, in funzione delle norme sostanziali applicabili nello Stato membro ospitante, l'interessato soggiorni lecitamente in tale paese. La titolarità formale di un permesso di soggiorno e di lavoro è irrilevante sotto questo aspetto.

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

6 — V. nota 5.

7 — Causa C-434/93, Bozkurt (Racc. pag. I-1475).

17. In due sentenze la Corte ha avuto l'occasione di interpretare l'espressione «regolare impiego» figurante all'art. 6, n. 1, della decisione n. 1/80.

Nella sentenza 20 settembre 1990 [8], la quale aveva ad oggetto la situazione di un lavoratore turco che aveva potuto continuare a esercitare il suo lavoro solo grazie all'effetto sospensivo ricollegato a un ricorso che egli aveva proposto e nel quale è poi rimasto soccombente, la Corte ha ritenuto che non si era di fronte a un lavoratore «regolarmente impiegato» ai sensi dell'art. 6, n. 1, della decisione n. 1/80, dato che ciò presuppone «una situazione stabile e non precaria sul mercato del lavoro» [9].

Parimenti nella sentenza 16 dicembre 1992 [10], la Corte ha considerato che non si trattava di un «regolare impiego», dato che «la regolarità dell'occupazione (...) presuppone una situazione stabile e non provvisoria sul mercato del lavoro e implica quindi l'esistenza di un diritto di soggiorno non contestato (...)». Tale causa riguardava la situazione di un lavoratore turco che, durante il periodo nel corso del quale ha beneficiato dell'effetto sospensivo ricollegato al ricorso che aveva proposto avverso una decisione con la quale gli veniva negato il diritto di soggiorno, era stato autorizzato provvisoriamente e in attesa dell'esito della controversia a soggiornare nello Stato membro considerato e ad esercitarvi un'occupazione.

18. La Corte ha così constatato che periodi di impiego compiuti unicamente sulla base di un diritto di soggiorno provvisorio, concesso nelle more di un procedimento giudiziario, non possono essere considerati periodi di regolare impiego. Nella specie in esame la situazione si presenta altrimenti, poiché il signor Kol era durante il periodo controverso in possesso di un permesso di soggiorno, che, quand'anche ottenuto fraudolentemente, ha perso validità solo per effetto di una successiva decisione di espulsione. Da un punto di vista formale la situazione del signor Kol sul mercato del lavoro tedesco non era provvisoria. Tuttavia, in conseguenza del fatto che era stato ottenuto con la frode, il permesso di soggiorno, secondo il diritto tedesco, poteva essere inficiato.

Dopo la scoperta della frode da parte delle autorità tedesche di polizia per gli stranieri, il permesso di soggiorno veniva revocato al signor Kol determinandone l'espulsione. Il momento in cui le autorità tedesche hanno proceduto al ritiro del permesso di soggiorno del signor Kol è stato del tutto fortuito ed è dipeso esclusivamente dal momento in cui tali autorità hanno scoperto che il suddetto permesso era stato ottenuto con la frode. Il permesso di soggiorno del signor Suat Kol avrebbe quindi potuto essere ritirato in qualsiasi momento dopo il rilascio della falsa dichiarazione.

19. Sarebbe difficilmente compatibile con lo scopo perseguito dall'art. 6, n. 1, della decisione n. 1/80 ammettere che siffatte circostanze contingenti possano rivelarsi decisive per il soddisfacimento della condizione relativa a un anno di «regolare impiego». Il fatto è che in realtà le autorità tedesche di polizia per gli stranieri in data 2 maggio 1991 non avrebbero rilasciato un permesso di

8 — V. nota 5.
9 — Punto 30.
10 — Causa C-237/91, Kus (Racc. pag. I-6781).

soggiorno al signor Kol se quest'ultimo avesse detto la verità sul suo matrimonio.

A mio avviso la presente fattispecie deve pertanto essere valutata allo stesso modo che nelle cause Sevince e Kus, e quindi il periodo compreso tra il rilascio del permesso di soggiorno sulla base della falsa dichiarazione di convivenza coniugale del 2 maggio 1991 e l'ordine di espulsione del 7 luglio 1994 non può essere considerato un periodo durante il quale la situazione del signor Kol sul mercato del lavoro rivestisse carattere permanente e non precario, dato che il suo diritto formale di soggiorno era viziato. Se così non fosse, una decisione giudiziaria con la quale al signor Kol venisse negato il diritto di soggiorno in applicazione della legge tedesca sarebbe priva di rilevanza e gli consentirebbe di acquisire i diritti previsti dall'art. 6, n. 1, per un periodo durante il quale non soddisfaceva le condizioni poste in tale disposizione. Qualora si avallasse la frode commessa dal signor Kol nei confronti delle autorità tedesche di polizia per gli stranieri, nell'intento di regolarizzare il suo impiego dopo il 2 maggio 1991, si finirebbe col premiare un comportamento riprovevole, cosa che inciterebbe altri a rilasciare false dichiarazioni alle autorità degli Stati membri di polizia per gli stranieri, anziché dissuaderli.

20. Conformemente a quanto precede, la Corte ha dichiarato [11] che:

«(...) il motivo per cui la Corte ha deciso, [nella] sentenza Sevince, di non considerare come periodi di occupazione regolare quelli compiuti dall'interessato fruendo dell'effetto sospensivo connesso al ricorso avverso un provvedimento di diniego del diritto di soggiorno era di evitare che un lavoratore turco possa procurarsi la possibilità di soddisfare tale condizione e pertanto ottenere il riconoscimento del diritto di soggiorno inerente al diritto al libero accesso a qualsiasi attività lavorativa subordinata previsto dall'art. 6, n. 1, terzo trattino, della decisione n. n. 1/80, durante un periodo in cui ha fruito del diritto di soggiorno unicamente in via provvisoria in attesa della soluzione della controversia.

Ora, questo motivo resta valido sino a quando non si sia definitivamente stabilito che, durante il periodo di cui trattasi, l'interessato ha legalmente fruito del diritto di soggiorno, perché in caso contrario diverrebbe priva di oggetto una pronuncia giudiziale che gli nega definitivamente tale diritto e gli si consentirebbe pertanto la costituzione dei diritti di cui all'art. 6, n. 1, terzo trattino, durante un periodo in cui non ne sussistevano i presupposti».

21. Infine anche l'obiettivo ricercato attraverso l'art. 6, n. 1, della decisione n. 1/80 deve necessariamente portare al risultato sopra menzionato. I vantaggi previsti da tale disposizione in materia di diritto del lavoro hanno lo scopo di assicurare ai lavoratori turchi che già fanno parte del regolare mercato del lavoro in uno Stato membro di integrarsi ancor più nello Stato membro di cui trattasi. Si otterrebbe invece l'effetto opposto se un lavoratore turco potesse, usando la frode, procurarsi uno status giuridico che potrebbe essere circoscritto solo nelle condizioni previste dall'art. 14.

11 — V. nota 10.

22. Per i motivi che precedono, sono del parere che la prima questione vada risolta dichiarando che l'art. 6, n. 1, della decisione n. 1/80 deve essere interpretato nel senso che periodi di attività compiuti da un lavoratore turco in uno Stato membro sulla base di un permesso di soggiorno ottenuto con la frode non possono essere considerati come periodi di «regolare impiego». Spetta al giudice nazionale valutare se si sia in concreto in presenza di un comportamento fraudolento.

23. Siccome la prima questione va risolta nel senso sopra indicato, non occorre statuire sulla seconda questione.

Conclusione

24. Sulla base delle considerazioni di cui sopra, suggerisco alla Corte di risolvere le questioni pregiudiziali sollevate come segue:

«L'art. 6, n. 1, della decisione 19 settembre 1980, n. 1/80, del Consiglio di associazione istituito nel quadro dell'accordo che crea un'associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia, firmato ad Ankara il 12 settembre 1963 e concluso a nome della Comunità con decisione del Consiglio 23 dicembre 1963, 64/732/CEE, va interpretato nel senso che periodi di attività lavorativa compiuti da un lavoratore turco in uno Stato membro sulla base di un permesso di soggiorno ottenuto con la frode non possono considerarsi periodi di "regolare impiego"».