SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
7 luglio 2005 *

Nel procedimento C-383/03,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal Verwaltungsgerichtshof (Austria) con decisione 4 settembre 2003, pervenuta in cancelleria il 12 settembre 2003, nella causa

Ergül Dogan

contro

Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta, presidente di sezione, dai sigg. R. Schintgen (relatore) e P. Kūris, giudici,

* Lingua processuale: il tedesco.

avvocato generale: sig. D. Ruiz-Jarabo Colomer
cancelliere: sig. R. Grass

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

— per il sig. Dogan, dai sigg. A. Summer, N. Schertler e N. Stieger, Rechtsanwälte;

— per il governo austriaco, dal sig. E. Riedl, in qualità di agente;

— per il governo tedesco, dalla sig.ra A. Tiemann, in qualità di agente;

— per la Commissione delle Comunità europee, dai sigg. G. Rozet e H. Kreppel, in qualità di agenti,

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

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'art. 6 della decisione del Consiglio d'associazione 19 settembre 1980, n. 1/80, relativa allo

sviluppo dell'associazione (in prosieguo: la «decisione n. 1/80»). Il Consiglio di associazione è stato istituito dall'Accordo che crea un'associazione fra la Comunità economica europea e la Turchia, firmato ad Ankara il 12 settembre 1963 dalla Repubblica di Turchia, da una parte, e dagli Stati membri della CEE e dalla Comunità, dall'altra, e concluso, approvato e confermato a nome di quest'ultima con decisione del Consiglio 28 dicembre 1963, 64/732/CEE (GU 1964, n. 217, pag. 3685).

2 Detta domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra il sig. Dogan, cittadino turco, e la Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg (Direzione per la sicurezza del Land Vorarlberg) in merito ad un procedimento di allontanamento dal territorio austriaco.

Contesto normativo

3 Ai termini dell'art. 6, nn. 1 e 2, della decisione n. 1/80:

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

2. Le ferie annuali e le assenze per maternità, infortunio sul lavoro, o malattia di breve durata sono assimilate ai periodi di regolare impiego. I periodi di involontaria disoccupazione, debitamente constatati dalle autorità competenti, e le assenze provocate da malattie di lunga durata, pur senza essere assimilate a periodi di regolare impiego, non pregiudicano i diritti acquisiti in virtù del periodo di impiego anteriore».

4 A norma dell'art. 7 della detta decisione:

«I familiari che sono stati autorizzati a raggiungere un lavoratore turco inserito nel mercato regolare 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;

— beneficiano del libero accesso a qualsiasi attività dipendente di loro scelta se vi risiedono regolarmente da almeno cinque anni.

I figli dei lavoratori turchi che hanno conseguito una formazione professionale nel paese ospitante potranno, indipendentemente dal periodo di residenza in tale Stato membro e purché uno dei genitori abbia legalmente esercitato un'attività nello Stato membro interessato da almeno tre anni, rispondere a qualsiasi offerta d'impiego in tale Stato membro».

5 Secondo l'art. 14, n. 1, della medesima decisione:

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

Causa principale e questione pregiudiziale

6 Si evince dal fascicolo che il sig. Dogan, nato nel 1948, si oppone ad una decisione di divieto di soggiorno in territorio austriaco a tempo indeterminato, adottata nei suoi confronti il 24 maggio 2000 dalla Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg.

7 All'epoca in cui è stata adottata tale decisione, l'interessato, sposato e padre di quattro figli, viveva in Austria da circa 27 anni dove aveva svolto regolare attività lavorativa per molti anni. Nel 1975-1976, la sua famiglia veniva autorizzata a raggiungerlo nello Stato membro ospitante.

8 Essendosi reso colpevole di un grave reato, veniva incarcerato il 10 agosto 1998 e condannato, con sentenza 9 marzo 1999, a una pena detentiva di tre anni, che scontava interamente.

9 La decisione controversa si fonda sulla detta condanna penale. L'art. 36 della legge austriaca sugli stranieri (BGBl. I, 1997/75) considera, infatti, che ricorrano i presupposti per un divieto di soggiorno qualora uno straniero sia stato condannato da un giudice nazionale ad una pena detentiva superiore a tre mesi senza il beneficio della sospensione condizionale. Poiché al ricorso proposto avverso la decisione di divieto di soggiorno a tempo indeterminato non erano stati riconosciuti effetti sospensivi, il sig. Dogan veniva obbligato a lasciare l'Austria.

10 Il giudice del rinvio rilevava che, fino alla sua carcerazione, l'interessato aveva acquisito il beneficio dei diritti previsti all'art. 6, n. 1, terzo trattino, della decisione n. 1/80, poiché aveva ininterrottamente svolto una regolare attività lavorativa in Austria per oltre quattro anni.

11 Tuttavia, esso si chiede se il sig. Dogan non abbia perduto tali diritti data la sua detenzione. A questo proposito, il detto giudice si domanda se, a seguito della sentenza 10 febbraio 2000, causa C-340/97, Nazli (Racc. pag. I-957), occorra considerare che non soltanto una carcerazione preventiva, ma, più in generale, qualsiasi pena detentiva, anche della durata non trascurabile di tre anni, come nella fattispecie, costituisce unicamente un'interruzione temporanea dell'appartenenza del lavoratore turco al mercato regolare del lavoro dello Stato membro ospitante che non incide sui diritti acquisiti dall'interessato purché egli ritrovi un'attività dipendente entro un tempo ragionevole dopo la sua scarcerazione o, al contrario, se il mancato esercizio di un'attività lavorativa dovuto a condanna penale seguita da reclusione costituisce un caso di disoccupazione che non è «involontaria», ai sensi dell'art. 6, n. 2, seconda frase, della decisione n. 1/80, perché deriva da una condotta

colpevole dell'interessato, e che, pertanto, deve comportare la perdita dei diritti di cui il lavoratore è già titolare.

12 Considerato che, ciò premesso, la soluzione della controversia necessita un'interpretazione del diritto comunitario, il Verwaltungsgerichtshof (Tribunale amministrativo) ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'art. 6, n. 2, della decisione n. 1/80 (...) debba essere interpretato nel senso che un cittadino turco perde i diritti conferitigli dall'art. 6, n. 1, terzo trattino, della [detta decisione] qualora si trovi in stato di reclusione in esecuzione di una pena detentiva della durata di tre anni».

Sulla questione pregiudiziale

13 Per risolvere utilmente tale questione, occorre ricordare, anzi tutto, che si evince dal dettato stesso dell'art. 6, n. 1, della decisione n. 1/80 che — contrariamente al primo e al secondo trattino di tale disposizione, che si limitano a prevedere le modalità con cui il cittadino turco che sia entrato legalmente nel territorio di uno Stato membro e vi sia stato autorizzato a svolgere un'attività lavorativa può esercitare la detta attività nello Stato membro ospitante, continuando a lavorare presso lo stesso datore di lavoro al termine del primo anno di regolare occupazione (primo trattino) o candidandosi, dopo tre anni di regolare occupazione e fatta salva la precedenza da concedere ai lavoratori cittadini degli Stati membri, ad un posto di lavoro presso un altro datore di lavoro nella stessa professione (secondo trattino) — il terzo trattino

della medesima disposizione conferisce al lavoratore turco non solo il diritto di candidarsi ad un posto di lavoro già vacante, ma anche il diritto incondizionato di ricercare qualsivoglia attività lavorativa subordinata liberamente scelta dall'interessato (v. sentenze 23 gennaio 1997, causa C-171/95, Tetik, Racc. pag. I-329, punto 26, e Nazli, cit., punto 27).

14 Orbene, da un lato, per quanto riguarda la situazione di un lavoratore turco che, come il sig. Dogan, è titolare nello Stato membro ospitante, dopo quattro anni di regolare occupazione, del diritto di «libero accesso a qualsiasi attività salariata di suo gradimento» in tale Stato, a norma del detto terzo trattino, la Corte ha ripetutamente statuito che non solo l'effetto diretto connesso a quest'ultima disposizione ha per conseguenza che l'interessato trae un diritto individuale in materia di lavoro direttamente dalla decisione n. 1/80, ma, inoltre, l'effetto utile di tale diritto implica necessariamente l'esistenza di un correlativo diritto di soggiorno indipendente dal mantenimento delle condizioni di accesso a questi diritti (v. sentenze 20 settembre 1990, causa C-192/89, Sevince, Racc. pag. I-3461, punti 29 e 31; 16 dicembre 1992, causa C-237/91, Kus, Racc. pag. I-6781, punto 33; Tetik, cit., punti 26, 30 e 31, nonché Nazli, cit., punti 28 e 40; v. altresì, per analogia, con riferimento all'art. 7, primo comma, secondo trattino, della decisione n. 1/80, sentenze 16 marzo 2000, causa C-329/97, Ergat, Racc. pag. I-1487, punto 40, e 11 novembre 2004, causa C-467/02, Cetinkaya, Racc. pag. I-10895, punto 31, e con riferimento all'art. 7, secondo comma, della medesima decisione, sentenze 5 ottobre 1994, causa C-355/93, Eroglu, Racc. pag. I-5113, punto 20, e 19 novembre 1998, causa C-210/97, Akman, Racc. pag. I-7519, punto 24).

15 È infatti solo nella fase di costituzione dei diritti progressivamente più estesi in funzione della durata di esercizio di una regolare attività subordinata, enunciati nei tre trattini dell'art. 6, n. 1, della decisione n. 1/80 e, pertanto, ai soli fini del calcolo dei vari periodi di occupazione necessari a tal fine che il n. 2 del medesimo articolo prevede le incidenze, su tali periodi, di varie cause di interruzione di lavoro (v., in tal senso, sentenze 6 giugno 1995, causa C-434/93, Bozkurt, Racc. pag. I-1475, punto 38; Tetik, cit., punti 36-39, e Nazli, cit., punto 40).

16 Per contro, dal momento in cui il lavoratore turco soddisfa i requisiti enunciati al terzo trattino dell'art. 6, n. 1, della decisione n. 1/80 ed è, quindi, già titolare del diritto incondizionato previsto da tale disposizione di accedere liberamente a qualsiasi attività subordinata di suo gradimento nonché del diritto di soggiorno che ne è il corollario, il n. 2 di tale articolo non è più applicabile.

17 Ne consegue che, contrariamente all'opinione difesa dai governi austriaco e tedesco, l'interpretazione dei diritti conferiti dal terzo trattino dell'art. 6, n. 1, della decisione n. 1/80 non può dipendere dal fatto che la reclusione non è presa in considerazione dal n. 2 di tale articolo. Del pari, è irrilevante l'argomento, dedotto da tali governi, secondo il quale il lavoratore turco sarebbe responsabile della sua indisponibilità sul mercato del lavoro per la durata della sua reclusione, sicché il periodo di disoccupazione conseguente a tale reclusione non può essere considerato «involontario» ai sensi del detto art. 6, n. 2, seconda frase.

18 D'altro canto, per costante giurisprudenza, per non privare di contenuto i diritti che il lavoratore turco trae dall'art. 6, n. 1, terzo trattino, della decisione n. 1/80, la detta disposizione va interpretata nel senso che non riguarda soltanto l'esercizio di un'attività lavorativa, ma attribuisce all'interessato già regolarmente inserito nel mercato del lavoro dello Stato membro ospitante un diritto assoluto al lavoro, che implica necessariamente il diritto di cessare l'esercizio di un'attività lavorativa per ricercarne un'altra liberamente scelta dall'interessato (sentenza Nazli, cit., punto 35). Infatti, a differenza del primo e secondo trattino di tale disposizione, il terzo trattino della medesima non impone, in linea di principio, l'esercizio ininterrotto di un'occupazione.

19 La Corte ne ha desunto che un lavoratore turco di questo tipo gode del diritto di interrompere temporaneamente il proprio rapporto di lavoro. Nonostante tale interruzione, egli continua ad appartenere al mercato regolare del lavoro dello Stato membro ospitante, ai sensi dell'art. 6, n. 1, della decisione n. 1/80 durante il periodo che ragionevolmente gli serve per trovare un'altra attività subordinata. Egli può dunque pretendere la proroga del suo permesso di soggiorno in tale Stato per esercitare il suo diritto di libero accesso a qualsiasi attività subordinata di suo gradimento, a condizione che cerchi effettivamente un nuovo lavoro e, all'occorrenza, si metta a disposizione dei servizi di collocamento per trovare un altro impiego entro un termine ragionevole (v., in tal senso, citate sentenze Tetik, punti 30, 31, 41, 46 e 48, nonché Nazli, punti 38 e 40).

20 L'interpretazione di cui sopra, fondata sul sistema istituito dall'art. 6, n. 1, della decisione n. 1/80 e sull'effetto utile dei diritti al lavoro e al soggiorno conferiti al lavoratore turco dal terzo trattino di tale disposizione, va accolta indipendentemente dal motivo per il quale l'interessato si è assentato dal mercato del lavoro dello Stato membro ospitante, purché tale assenza abbia carattere provvisorio.

21 Nel caso in cui, come nella causa principale, il mancato esercizio di un'attività lavorativa sia da imputare alla reclusione del lavoratore, le modalità di quest'ultima sono, in via di principio, irrilevanti, dal momento che l'assenza dal mercato del lavoro del cittadino turco interessato è limitata nel tempo.

22 Come si evince dalla sentenza 29 aprile 2004, cause riunite C-482/01 e C-493/01, Orfanopoulos e Oliveri (Racc. pag. I-5257, punto 50), non si può dunque intendere che la soluzione adottata nella citata sentenza Nazli si limiti alle circostanze specifiche di tale causa, attinenti al fatto che il lavoratore di cui trattavasi aveva scontato una carcerazione preventiva di oltre un anno, e poi era stato condannato ad una pena detentiva con integrale beneficio della sospensione condizionale. Al contrario, tale soluzione è interamente trasferibile, per identità di motivazione, al caso di assenza temporanea dal mercato regolare del lavoro dovuta ad una condanna definitiva alla reclusione. In particolare, il fatto che la carcerazione impedisca

all'interessato di svolgere un'occupazione, anche per un lungo periodo, è irrilevante, poiché essa non esclude che costui possa in seguito partecipare alla vita attiva.

23 Ciò premesso, salvo il caso in cui l'interessato abbia definitivamente cessato di appartenere al mercato regolare del lavoro dello Stato membro ospitante perché non ha più alcuna possibilità oggettiva di reinserirsi nel mercato del lavoro o ha ecceduto il termine ragionevole per iniziare un nuovo rapporto di lavoro dopo un periodo di temporanea inattività, le autorità nazionali possono limitare i diritti che gli derivano dall'art. 6, n. 1, terzo trattino, della decisione n. 1/80 in materia di lavoro e soggiorno soltanto in forza dell'art. 14, n. 1, di tale medesima decisione (v. sentenza Nazli, cit., punto 44).

24 A questo proposito va aggiunto che emerge già dalla giurisprudenza che un provvedimento di espulsione fondato su quest'ultima disposizione può essere deciso solo se il comportamento personale dell'interessato rivelava un rischio concreto di nuove gravi perturbazioni dell'ordine pubblico. Un provvedimento del genere non può quindi essere automaticamente emanato a seguito di una condanna penale e a scopo di prevenzione generale (v. sentenza Nazli, cit., punti 61, 63 e 64).

25 Tenuto conto dell'insieme delle considerazioni che precedono, occorre risolvere la questione proposta nel senso che un cittadino turco, titolare del diritto di libero accesso a qualsiasi attività subordinata di suo gradimento ai sensi dell'art. 6, n. 1, terzo trattino della decisione n. 1/80, non perde tale diritto per non aver svolto un'occupazione durante la sua reclusione, anche per molti anni, dal momento che la sua assenza dal mercato regolare del lavoro dello Stato membro ospitante è solo provvisoria.

I diritti che tale disposizione conferisce all'interessato in materia di occupazione e, correlativamente, di soggiorno possono essere limitati solo per motivi di ordine pubblico, di sicurezza pubblica e di salute pubblica, a norma dell'art. 14, n. 1, della medesima decisione, o per il fatto che il cittadino turco interessato abbia

oltrepassato un termine ragionevole per trovare una nuova attività subordinata dopo la sua scarcerazione.

Sulle spese

26 Nei confronti delle parti della causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Quinta Sezione) dichiara:

Un cittadino turco, titolare del diritto di libero accesso a qualsiasi attività subordinata di suo gradimento ai sensi dell'art. 6, n. 1, terzo trattino, della decisione 19 settembre 1980, n. 1/80, del Consiglio di associazione costituito ai sensi dell'Accordo di associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia, relativa allo sviluppo dell'associazione, non perde tale diritto per non aver svolto un'occupazione durante la sua reclusione, anche per molti anni, dal momento che la sua assenza dal mercato regolare del lavoro dello Stato membro ospitante è solo provvisoria.

I diritti che tale disposizione conferisce all'interessato in materia di occupazione e, correlativamente, di soggiorno possono essere limitati solo per motivi di ordine pubblico, di sicurezza pubblica e di salute pubblica, a norma dell'art. 14, n. 1, della medesima decisione, o per il fatto che il cittadino turco interessato abbia oltrepassato un termine ragionevole per trovare una nuova attività subordinata dopo la sua scarcerazione.

Firme