CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE L.A. GEELHOED presentate il 25 maggio 2004 [1]

I — Introduzione

1. Nella causa in esame il Verwaltungsgericht di Stuttgart ha sollevato una questione vertente sull'interpretazione della decisione del Consiglio di associazione CEE-Turchia n. 1/80 [2] (in prosieguo: la «decisione n. 1/80»). Segnatamente il giudice del rinvio vuole sapere se il figlio minore di ventuno anni del coniuge di un lavoratore turco inserito nel regolare mercato del lavoro vada considerato come un familiare ai sensi dell'art. 7, primo comma, di detta decisione.

2. L'importanza di questa causa risiede soprattutto nel contesto in cui la questione è stata sollevata. I lavoratori turchi e i loro familiari traggono diritti nel territorio dell'Unione europea dagli artt. 6 e 7 della decisione n. 1/80, che dà esecuzione all'accordo di associazione tra la CEE e la Turchia [3]. Tali diritti sono fondamentalmente diversi da quelli conferiti ai lavoratori comunitari e ai loro familiari dagli artt. 39 CE e seguenti e dal regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità [4] (in prosieguo: il «regolamento n. 1612/68») fondato sull'art. 40 CE.

3. Il giudice del rinvio chiede l'interpretazione della nozione di «familiare» di cui all'art. 7 della decisione n. 1/80. La decisione medesima non definisce questa nozione, né la Corte sinora ha avuto occasione di pronunciarsi sul suo contenuto. Nella sen-

1 — Lingua originale: l'olandese.

2 — Decisione 19 settembre 1980, n. 1/80, relativa allo sviluppo dell'associazione, adottata dal Consiglio di associazione, che è stato istituito dall'Accordo che crea un'associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia.

3 — Accordo che crea un'associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia, sottoscritto ad Ankara il 12 settembre 1963 dalla Repubblica di Turchia, da un lato, nonché dagli Stati membri della CEE e dalla Comunità, dall'altro, e concluso, approvato e confermato a nome della Comunità con decisione del Consiglio 23 dicembre 1963, 64/732/CEE (GU 1964, n. 217, pag. 3685).

4 — GU L 257, pag. 2.

tenza Baumbast e R [5], peraltro, la Corte ha riconosciuto i diritti dei figli del coniuge di un lavoratore comunitario, fondandosi sul regolamento n. 1612/68. La causa in esame verte sul significato di questa sentenza per i diritti di un figlio del coniuge di un lavoratore turco, avendo riguardo alla differenza sostanziale esistente tra la decisione n. 1/80 e il regolamento n. 1612/68.

4. Inoltre la formulazione delle questioni consente di dare una definizione più precisa del figlio del coniuge tutelato dalla decisione n. 1/80. Il ricorrente nel procedimento principale, quando ha presentato domanda di un permesso di soggiorno (domanda alla base del procedimento principale), era maggiorenne secondo il diritto tedesco, ma ancora minore di 21 anni. Inoltre egli si è reso ripetutamente colpevole di attività criminali.

II — Ambito normativo

A — *L'accordo di associazione CEE- Turchia*

5. A norma del suo art. 2, n. 1, l'accordo di associazione ha lo scopo di promuovere un rafforzamento continuo ed equilibrato delle relazioni commerciali ed economiche tra le parti, comprese quelle relative all'occupazione, realizzando gradualmente la libera circolazione dei lavoratori (art. 12) e eliminando le restrizioni alla libertà di stabilimento (art. 13) e alla libera prestazione dei servizi (art. 14), al fine di elevare il tenore di vita del popolo turco e, in uno stadio successivo, di facilitare l'adesione della Repubblica di Turchia alla Comunità (quarto 'considerando' e art. 28).

6. A questo fine l'accordo di associazione prevede una fase preparatoria, in cui la Repubblica di Turchia, con l'aiuto della Comunità, possa rafforzare la propria economia (art. 3), una fase transitoria, in cui viene attuata progressivamente un'unione doganale e le politiche economiche della Turchia e della Comunità vengono ravvicinate (art. 4), ed una fase definitiva, basata sull'unione doganale ed implicante il rafforzamento della coordinazione delle politiche economiche delle parti contraenti (art. 5).

7. L'art. 6 dell'accordo di associazione dispone: «Per assicurare l'applicazione ed il progressivo sviluppo del regime di associazione, le parti contraenti si riuniscono in un Consiglio di associazione che agisce nei limiti delle attribuzioni conferitegli dall'accordo». Il Consiglio di associazione dispone pertanto di un potere decisionale per il raggiungimento degli obiettivi fissati dall'accordo e nei

5 — Sentenza 17 settembre 2002, causa C-413/99, Baumbast e R (Racc. pag. I-7091, punto 57).

casi da questo previsti (art. 22, n. 1, dell'accordo di associazione). Ognuna delle due parti è tenuta a prendere le misure necessarie all'esecuzione delle decisioni adottate.

8. L'art. 9 dell'accordo di associazione così recita: «Le parti contraenti riconoscono che nel campo di applicazione dell'accordo, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari eventualmente fissate in applicazione dell'articolo 8, qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità è vietata in conformità del principio enunciato nell'articolo 7 del Trattato che istituisce la Comunità».

B — *La decisione n. 1/80*

9. Il 19 settembre 1980 il Consiglio di associazione ha adottato la decisione n. 1/80, che, stranamente, non è mai stata pubblicata nella Gazzetta ufficiale [6]. L'art. 6, n. 1, della decisione è così formulato:

«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».

10. La presente causa verte sull'art. 7, che disciplina la posizione dei familiari del lavoratore turco impiegato nel regolare

6 — Questo difetto nell'adozione non ha mai indotto la Corte a mettere in discussione la validità sostanziale della decisione.

mercato del lavoro di uno Stato membro. Qualora questi familiari siano stati autorizzati a raggiungere il lavoratore, essi

— hanno il diritto di rispondere, fatta salva la precedenza che può essere accordata ai lavoratori degli Stati membri della Comunità, a qualsiasi offerta di lavoro, purché risiedano regolarmente da almeno tre anni nello Stato membro di cui trattasi;

— beneficiano del libero accesso a qualsiasi attività dipendente di loro scelta purché risiedano regolarmente da almeno cinque anni nello Stato membro di cui trattasi.

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 per almeno tre anni, rispondere a qualsiasi offerta di lavoro in tale Stato membro.

11. L'art. 14, n. 1, stabilisce: «Le disposizioni della presente sezione[7] vengono applicate fatte salve le limitazioni giustificate da motivi di ordine pubblico, di sicurezza e di sanità pubbliche».

C — *Il regolamento n. 1612/68*

12. L'art. 10 del regolamento così recita:

1. Hanno diritto di stabilirsi con il lavoratore cittadino di uno Stato membro occupato sul territorio di un altro Stato membro, qualunque sia la loro cittadinanza:

a) il coniuge ed i loro discendenti minori di anni 21 o a carico;

b) gli ascendenti di tale lavoratore e del suo coniuge che siano a suo carico.

2. Gli Stati membri favoriscono l'ammissione di ogni membro della famiglia che non goda delle disposizioni del paragrafo 1 se è a carico o vive, nel paese di provenienza, sotto il tetto del lavoratore di cui al paragrafo 1.

7 — — Gli artt. 6 e 7 fanno parte di questa sezione della decisione.

3. Ai fini dell'applicazione dei paragrafi 1 e 2 il lavoratore deve disporre per la propria famiglia di un alloggio che sia considerato normale per i lavoratori nazionali nella regione in cui è occupato, senza che tale disposizione possa provocare discriminazioni tra i lavoratori nazionali ed i lavoratori provenienti da altri Stati membri.

13. Infine cito anche l'art. 11 del regolamento, che stabilisce: «Il coniuge ed i figli minori di anni 21 o a carico di un cittadino di uno Stato membro che eserciti sul territorio di uno Stato membro un'attività subordinata o non subordinata, hanno il diritto di accedere a qualsiasi attività subordinata su tutto il territorio di tale Stato, anche se non possiedono la cittadinanza di uno Stato membro».

III — Fatti della causa

A — *I fatti del procedimento*

14. Engin Ayaz, il ricorrente nel procedimento principale, è nato il 24 settembre 1979, è celibe ed ha la cittadinanza turca. Il 19 maggio 1991 egli è arrivato con sua madre dalla Turchia nella Repubblica federale di Germania, per vivere con la madre e il coniuge di quest'ultima. Il coniuge della madre risiede e lavora regolarmente nel paese sin dagli anni ottanta.

15. Secondo l'ordinanza di rinvio la madre non esercita un'attività lavorativa; non ha mai ricevuto un permesso di lavoro (Arbeitserlaubnis) o un'autorizzazione al lavoro (Arbeitsgenehmigung).

16. Sin dal suo arrivo in Germania il sig. Ayaz abita con la madre e il di lei coniuge in un alloggio comune, a parte un breve intervallo dalla fine dell'autunno 1999 all'inizio del 2000. In questo periodo egli ha completato la Hauptschule (istruzione media professionale) e ha poi frequentato per un anno un istituto di formazione professionale. Successivamente ha iniziato due corsi professionali (senza portarli a termine), è stato talvolta disoccupato e ha lavorato saltuariamente come autista. Tra il 1997 e il 2001 ha subito ripetute condanne penali. I reati erano di vario tipo: dalla guida senza patente al furto con violenza, lesioni personali e violenza carnale.

17. Ciò mi porta a considerare la posizione del ricorrente con riferimento al soggiorno. Engin Ayaz aveva un permesso di soggiorno a tempo determinato, a norma delle disposizioni della normativa tedesca sugli stranieri

in materia di ricongiungimento familiare e di tutela della vita familiare [8]. Successivamente, l'8 luglio 1999, egli presentava domanda per ottenere un permesso di soggiorno a tempo indeterminato; riguardo a detta domanda non c'è stata alcuna decisione formale. Il 24 marzo 2000 chiedeva una proroga a tempo determinato del suo permesso di soggiorno. Con decisione 9 agosto 2000 il Landratsamt Rems-Murr-Kreis respingeva la domanda e gli imponeva di lasciare la Repubblica federale entro un mese dalla notifica della medesima, a pena di esplusione verso la Turchia.

18. Il 14 settembre 2000 il ricorrente presentava ricorso amministrativo avverso questa decisione dinanzi al Regierungspräsidium Stuttgart e presentava contemporaneamente una domanda di provvedimenti urgenti dinanzi al Verwaltungsgericht Stuttgart. Con ordinanza 30 ottobre 2000 il Verwaltungsgericht ha concesso l'effetto sospensivo all'impugnazione proposta dal ricorrente.

19. Con decisione 8 febbraio 2002 il Regierungspräsidium Stuttgart respingeva il ricorso amministrativo adducendo, tra, gli altri, i seguenti argomenti:

— che i reati per cui il ricorrente è stato condannato sono particolarmente gravi, a parere del Regierungspräsidium, è certo che il ricorrente non può o non vuole attenersi all'ordinamento tedesco. Egli costituisce pertanto un pericolo grave e concreto per l'ordine e la sicurezza pubblici. I reati da lui commessi lasciano trasparire un comportamento personale che rappresenta una minaccia reale ed sufficientemente grave, che lede un interesse fondamentale della società;

— che l'espulsione non viola l'art. 6 della Costituzione tedesca né l'art. 8 della Convenzione europea per i diritti dell'uomo (CEDU), in quanto il ricorrente è maggiorenne e non coniugato;

— che il ricorrente non può neppure invocare l'art. 7, primo comma, della decisione n. 1/80. Infatti egli, pur avendo addotto nel procedimento amministrativo l'argomento secondo cui sua madre dal 1996 avrebbe regolarmente lavorato, ha presentato solo una busta paga per il gennaio 2001, e, fino ad oggi, nessun'altra prova. Occorre pertanto presumere che la madre non fosse disponibile per il regolare mercato del lavoro.

20. Il 5 marzo 2002 il ricorrente ha presentato ricorso dinanzi al Verwaltungsgericht di Stuttgart, che, ai fini del giudizio sul ricorso, ha sollevato la questione pregiudiziale di cui al paragrafo 1.

8 — Si tratta segnatamente degli artt. 17 e 22 dell'Ausländergesetz.

B — *Le opinioni del giudice del rinvio*

21. Il giudice del rinvio motiva la sua domanda facendo presente anzitutto che né l'ordinamento nazionale tedesco (e segnatamente gli artt. 47 e 48 dell'Ausländergesetz) né la CEDU ostano all'espulsione.

22. Per contro, se il ricorrente rientrasse nell'ambito di applicazione dell'art. 7, primo comma, della decisione n. 1/80, egli potrebbe invocare la particolare tutela contro l'espulsione offerta dall'art. 14, primo comma, della detta decisione. L'espulsione in tal caso è consentita solo qualora, a prescindere dal turbamento dell'ordine pubblico e della sicurezza insito in qualsiasi infrazione della legge, sussista una minaccia effettiva e sufficientemente grave per uno degli interessi fondamentali della società. Il giudice del rinvio fonda siffatta interpretazione — restrittiva — dell'art. 14, primo comma, della decisione sulla sentenza Nazli [9].

23. Il giudice del rinvio ritiene che non sussistano nella fattispecie i presupposti dell'art. 14, n. 1, della decisione n. 1/80. Sebbene il sig. Ayaz abbia subito molteplici condanne penali, non si può presumere che egli costituisca una minaccia concreta ed attuale per la pubblica sicurezza e l'ordine pubblico, che leda un interesse fondamentale della società. Una siffatta minaccia non è rilevabile neppure in due cause penali pendenti dinanzi all'Amtsgericht Waiblingen. Il giudice del rinvio infatti non è convinto che il ricorrente si sia effettivamente reso colpevole dei delitti per cui è perseguito.

24. Pertanto per la decisione della causa rileva sapere se il ricorrente rientri nell'ambito di applicazione dell'art. 7 della decisione n. 1/80. Posto che sua madre, come risulta dagli atti sugli stranieri consultati, non ha mai posseduto la qualità di lavoratrice, occorre a tal fine stabilire se il ricorrente sia un familiare del coniuge della madre.

25. Per facilitare questo accertamento il giudice del rinvio chiarisce il testo degli articoli del regolamento n. 1612/68 più rilevanti per l'interpretazione dell'art. 7 della decisione n. 1/80. Sottolineo che la sua interpretazione riguarda la versione tedesca: in base alla formulazione dell'art. 11 del regolamento n. 1612/68 il ricorrente non è un familiare del coniuge della madre, in quanto in detta disposizione sono menzionati solo i figli (minori di 21 anni) «del cittadino». A favore dell'applicazione dell'art. 11 del regolamento n. 1612/68 depone la circostanza che siffatto articolo, al pari della decisione n. 1/80, riguarda l'accesso all'occupazione. Se per contro ci si basa sulla nozione di familiare definita dall'art. 10, n. 1, del regolamento n. 1612/68, il ricorrente rientra nell'ambito di applicazione della decisione n. 1/80 in quanto l'art. 10 non utilizza per i figli, come fa invece per il coniuge, l'aggettivo possessivo «suoi» («sein»), ma solo l'articolo determinativo «i» («die»). Sarebbero pertanto compresi

9 — Sentenza 10 febbraio 2000, causa C-340/97 (Racc. pag. I-957, punti 55 e segg.).

anche i figli non in comune. La giurisprudenza e la dottrina tedesche seguono prevalentemente quest'ultimo orientamento. Posto che il ricorrente, nel momento in cui è scaduto il suo ultimo permesso di soggiorno (31 ottobre 1999) era ancora minore di 21 anni, per la valutazione non rileva se il coniuge della madre provveda o provvedesse al suo mantenimento, in quanto il diritto comunitario non esige il pagamento di un contributo di mantenimento.

C — *Procedimento dinanzi alla Corte*

26. Nella presente causa sono pervenute alla Corte osservazioni scritte dal resistente nel procedimento del rinvio (attraverso il Landratsamt Rems-Murr-Kreis), dal governo tedesco e dalla Commissione. Il resistente conclude che il figlio del coniuge di un lavoratore non deve essere considerato come familiare ai sensi dell'art. 7 della decisione n. 1/80. Per contro, il governo tedesco e la Commissione ritengono che il figlio minore di 21 anni del coniuge di un lavoratore rientri in questa definizione; il governo tedesco osserva in proposito che il figlio del coniuge deve prima aver ottenuto l'autorizzazione a raggiungere il lavoratore turco in forza dell'ordinamento nazionale di uno Stato membro.

IV — Valutazione

A — *Delimitazione*

27. Il giudice del rinvio formula la sua domanda in termini generali, chiedendo se un figlio del coniuge che non abbia ancora compiuto i 21 anni debba essere considerato come familiare ai sensi dell'art. 7 della decisione n. 1/80. La sua è pertanto una domanda semplice, astratta dalle circostanze particolari della fattispecie. Nella sua richiesta il giudice si basa sull'analogia con nozioni contenute nel regolamento n. 1612/68 (segnatamente i suoi artt. 10 e 11). Ciò sembra ovvio, in quanto la Corte ha dichiarato in diverse sentenze che i principi sanciti nell'ambito degli artt. 39 CE e seguenti devono essere applicati, nei limiti del possibile, ai cittadini turchi che fruiscono dei diritti conferiti dalla decisione n. 1/80 [10].

28. Nel frattempo, poco dopo la presentazione della questione pregiudiziale nella causa in esame, la Corte, nella sentenza Baumbast e R [11], ha riconosciuto talune pretese dei figli del coniuge di un lavoratore comunitario, riferendosi al regolamento n. 1612/68. Vista in questa luce, la questione sollevata dal giudice del rinvio potrebbe essere risolta mediante un semplice rinvio alla sentenza Baumbast e R.

10 — V., più recentemente, sentenza 8 maggio 2003, causa C-171/01, Wählergruppe Gemeinsam (Racc. pag. I-4301, punto 72).

11 — Cit. alla nota 5, punto 57. Ritornerò esaurientemente su questo punto.

29. Come sappiamo, ad una domanda semplice non sempre corrisponde per definizione una risposta semplice, deducibile senz'altro dalla giurisprudenza esistente. Ciò vale a fortiori nel caso di specie, in cui un'estrapolazione più o meno meccanica da una sentenza della Corte, pronunciata in una causa vertente sulla circolazione delle persone all'interno della Comunità, porterebbe ad un risultato insoddisfacente. Insoddisfacente in quanto implicherebbe non tener conto della differenza sostanziale che esiste tra gli artt. 39 CE e seguenti e il regolamento n. 1612/68, da un lato, e la decisione n. 1/80, dall'altro. La detta differenza costituisce il fondamento della mia conclusione.

30. Negli artt. 39 CE e seguenti è in primo piano la libera circolazione dei lavoratori e gli Stati membri, salve restando alcune limitazioni tassative, giustificate da motivi di ordine pubblico, di sicurezza e di sanità pubbliche, devono riconoscere un diritto di soggiorno conferito dall'ordinamento comunitario ad ogni cittadino di un altro Stato membro che rientri nella nozione di lavoratore da interpretare in maniera estensiva [12].

31. La decisione n. 1/80 enuncia diritti del tutto diversi e molto meno incisivi. Ai sensi dell'art. 6 della decisione n. 1/80 i lavoratori aventi la cittadinanza turca possono rivendicare taluni diritti sul mercato del lavoro, se risiedono e lavorano regolarmente in uno Stato membro, a norma della normativa vigente in materia di immigrazione e di occupazione. L'art. 7 di questa decisione attribuisce diritti analoghi anche ai familiari di questi cittadini, che in forza dell'ordinamento nazionale hanno ottenuto il diritto di risiedere nello Stato membro in questione presso il cittadino interessato. Ai familiari spettano questi diritti sul mercato del lavoro, anche se essi non lavorano ancora nello Stato membro.

32. Pertanto la decisione n. 1/80 non contiene disposizioni in materia di libera circolazione dei lavoratori. A ciò nulla toglie la circostanza che gli artt. 6 e 7 della decisione possono costituire un primo passo verso una progressiva attuazione di una libera circolazione dei lavoratori, che costituisce uno degli obiettivi dell'Accordo di associazione tra la CEE e la Turchia.

33. Mi sembra quindi possibile risolvere la domanda formulata solo dopo avere analizzato attentamente il contenuto e la portata della tutela offerta ai lavoratori turchi e ai loro familiari dalla decisione n. 1/80, anche alla luce della giurisprudenza della Corte. La mia analisi si divide in due parti: nella parte B descrivo le caratteristiche del sistema degli artt. 6 e 7 della decisione n. 1/80; nella parte C approfondisco in modo più specifico i diritti conferiti dall'art. 7 ai figli di un lavoratore turco regolarmente inserito.

12 — V., ad esempio, la recente sentenza 23 marzo 2004, causa C-138/02, Collins (Racc. pag. I-2703, punti 26 e segg.).

B — *Il sistema degli artt. 6 e 7 della decisione n. 1/80*

34. La causa in esame riguarda l'espulsione da uno Stato membro di un cittadino di un paese terzo [13]. L'espulsione di cittadini di paesi terzi fa parte in linea di principio delle competenze autonome degli Stati membri, perlomeno fin quando la Comunità europea non abbia adottato provvedimenti in merito in materia di politica di immigrazione, come previsto dall'art. 63, n. 3, CE. Le autorità tedesche vogliono avvalersi di siffatto potere autonomo e pertanto il cittadino di un paese terzo in questione invoca la posizione privilegiata che gli spetterebbe quale familiare di un lavoratore turco. Egli invoca in questo modo un'eccezione alla regola generale secondo cui gli Stati membri dispongono ancora di ampi poteri propri nell'esercizio della loro politica di immigrazione.

35. Nel sistema degli artt. 6 e 7 della decisione n. 1/80 si possono distinguere quattro fasi.

— Fase 1: l'ammissione di lavoratori turchi nel loro territorio, e le condizioni per la loro prima attività lavorativa su questo territorio, sono disciplinati dal diritto nazionale.

— Fase 2: l'ulteriore accesso all'occupazione, dopo che un lavoratore turco è stato regolarmente impiegato nello Stato membro per almeno un anno. Detto lavoratore in tal caso trae diritti non solo dall'ordinamento nazionale in materia di occupazione, ma anche direttamente dall'art. 6 della decisione n. 1/80.

— Fase 3: l'ammissione di familiari dei lavoratori turchi e il loro accesso all'occupazione per i primi tre anni del soggiorno. In questa fase essi sono unicamente soggetti al diritto nazionale degli Stati membri, fermo restando che l'esercizio del potere autonomo degli Stati membri in questa fase è assoggettato alla CEDU e al diritto comunitario, entro i limiti di seguito indicato.

— Fase 4: l'ulteriore accesso all'occupazione, dopo che il familiare di un lavoratore turco ha abitato legalmente per almeno tre anni nello Stato membro. In tal caso al familiare sono conferiti diritti non solo dalla normativa nazionale in materia di occupazione, ma anche direttamente dall'art. 7 della decisione n. 1/80.

36. Con riguardo alla fase 1. Secondo una giurisprudenza costante della Corte, la decisione n. 1/80 non concerne il potere degli

13 — V. anche le mie conclusioni presentate per la sentenza 23 settembre 2003, causa C-109/01, Akrich (Racc. pag. I-9607) e segnatamente l'introduzione delle medesime.

Stati membri di disciplinare l'ingresso dei cittadini turchi nel loro territorio e le condizioni per il loro primo impiego [14]. Gli Stati membri restano competenti a fare le loro scelte per quanto riguarda l'assunzione di lavoratori turchi che possono colmare le carenze del proprio mercato del lavoro. Come afferma giustamente l'avvocato generale Mischo nelle conclusioni presentate per la causa Ergat [15], il lavoratore turco non ha diritto di soggiorno e acquisisce diritti in forza dell'associazione CEE-Turchia solo dopo aver lavorato per un anno sul territorio di uno Stato membro.

37. Detto questo, per la fase 1 non resta molto da dire dal punto di vista del diritto comunitario. I lavoratori turchi non sono diversi da qualunque altro cittadino di un paese terzo e il diritto comunitario non conferisce loro alcun diritto.

38. Con riguardo alla fase 2. L'associazione disciplina esclusivamente la situazione di lavoratori turchi che sono stati inseriti nel regolare mercato del lavoro dello Stato membro ospitante per un determinato periodo di tempo (ossia almeno un anno), nel rispetto delle condizioni indicate all'art. 6 della decisione n. 1/80. In forza di detta decisione questi lavoratori acquisiscono allora taluni diritti che devono consentire loro di avanzare sul mercato del lavoro. Siffatti diritti si rafforzano gradualmente, come emerge dall'art. 6, n. 1. Il conferimento di diritti in materia di occupazione comporta necessariamente che gli interessati godono di un diritto di soggiorno, connesso a tali diritti in materia di lavoro. L'effetto utile di tali diritti presuppone tutto ciò [16].

39. I lavoratori turchi non possono circolare liberamente all'interno della Comunità, e pertanto non fruiscono di diritti negli altri Stati membri [17]. La decisione n. 1/80 conferisce ai lavoratori turchi determinati privilegi sul mercato del lavoro dello Stato membro in cui lavorano legalmente. La decisione non implica nulla di più, ma neppure nulla di meno. Il diritto di soggiorno del lavoratore turco non è pertanto un diritto fondamentale a lui spettante, equiparabile al diritto conferito ad ogni cittadino dell'Unione dall'art. 18 CE [18], ma solo una conseguenza necessaria dei suoi diritti in quanto lavoratore. Ciò emerge ad esempio anche dalla circostanza che le disposizioni dell'Associazione presuppongono un soggiorno temporaneo del lavoratore turco, per cui, ad esempio, non è stato previsto nei suoi confronti, analogamente al disposto dell'art. 2 del regolamento n. 1251/70, che egli, al compimento dell'età pensionabile, possa rimanere nello Stato membro ospitante [19].

14 — V., più di recente, sentenza 21 ottobre 2003, cause riunite C-317/01 e C-369/01, Abatay e a. e Nadi Sahin (Racc. pag. I-12701, punti 63 e segg.).

15 — V. conclusioni per la sentenza 16 marzo 2000, causa C-329/97, Ergat (Racc. pag. I-1487, paragrafo 47).

16 — V., tra l'altro, sentenza Nazli (cit. alla nota 9), punto 28.

17 — V., in particolare, sentenze 23 gennaio 1997, causa C-171/95, Tetik (Racc. pag. I-329), e 11 maggio 2000, causa C-37/98, Savas (Racc. pag. I-2927).

18 — V. in merito Baumbast e R (cit. alla nota 5), dal punto 81.

19 — Regolamento (CEE) della Commissione 29 giugno 1970, n. 1251, relativo al diritto dei lavoratori di rimanere sul territorio di uno Stato membro dopo aver occupato un impiego (GU L 142, pag. 24).

40. Per meglio comprendere l'art. 6 occorre avere riguardo all'obiettivo dell'accordo di associazione [20]. Ne cito l'art. 2, n. 1: «L'accordo ha lo scopo di promuovere un rafforzamento continuo ed equilibrato delle relazioni commerciali ed economiche tra le parti». La decisione n. 1/80 a tal fine disciplina tre materie: il commercio dei prodotti agricoli, la circolazione dei lavoratori e la cooperazione economica e tecnica. La disciplina di queste materie deve contribuire al rafforzamento dei rapporti economici tra la Comunità e la Turchia [21].

41. L'elemento centrale dell'art. 6 della decisione a mio avviso è il suo obiettivo di conferire al lavoratore turco taluni diritti ulteriori in materia di occupazione, dopo che questi sia stato ammesso in uno Stato membro e ivi lavori. Egli deve poter progredire sul mercato del lavoro e pertanto deve anche poter cambiare datore di lavoro. La sua posizione sul mercato del lavoro corrisponde quanto più possibile a quella di un lavoratore di quello stesso Stato membro.

42. È ovvio che si può parlare di realizzazione del lavoratore turco soltanto se anche i suoi familiari possono stabilirsi presso di lui e se anche loro possono realizzarsi come individui autonomi. In altri termini, ove il lavoratore turco non disponesse di agevolazioni per farsi raggiungere dalla sua famiglia, ciò potrebbe dissuaderlo dall'avvalersi dei diritti espressamente conferitigli dall'art. 6 della decisione n. 1/80. In questa luce considero anche i diritti attribuiti ai familiari dall'art. 7 della decisione n. 1/80.

43. Pur non costituendo una priorità al momento dell'adozione della decisione n. 1/80, il ricongiungimento familiare nello Stato membro ospitante come obiettivo sociale nel corso degli anni ha acquisito un certo peso nell'interpretazione data dalla Corte alla decisione.

44. Fase 3: sostanzialmente i diritti del familiare del lavoratore sono equiparabili a quelli del lavoratore stesso. La decisione n. 1/80 non conferisce al familiare un diritto ad essere ammesso nello Stato membro dove il lavoratore lavora regolarmente: in questa fase il legislatore nazionale è autonomo. Anche nel corso dei primi tre anni dopo l'ammissione, la posizione del familiare è disciplinata dal diritto nazionale, salvo restando tuttavia che la libertà delle autorità nazionali è limitata dalle disposizioni vigenti per il ricongiungimento familiare. Dette autorità devono tenere conto sia dell'art. 8 CEDU (e della giurisprudenza ad esso relativa), sia dello status privilegiato del

20 — V., più esaurientemente, il precedente paragrafo 5.

21 — V. anche le disposizioni dell'Accordo di associazione menzionate al paragrafo 6.

lavoratore medesimo derivante dall'associazione CEE-Turchia, che lo tutela tra l'altro dalla discriminazione fondata sulla sua cittadinanza turca [22].

45. Rinvio in merito alla sentenza Kadiman. Secondo la Corte l'art. 7, primo comma, ha lo scopo di «favorire l'occupazione e il soggiorno del lavoratore turco inserito nel regolare mercato del lavoro di uno Stato membro garantendovi il mantenimento dei suoi vincoli familiari» [23]. La Corte prosegue: «Il sistema instaurato dall'art. 7, primo comma, intende creare le condizioni favorevoli al ricongiungimento familiare nello Stato membro ospitante, permettendo innanzi tutto la presenza dei familiari presso il lavoratore migrante e consolidandovi poi la loro posizione con il diritto, loro concesso, di accedere a un'occupazione in tale Stato». La Corte sembra così attribuire rilevanza all'art. 7 anche durante la prima fase, precedente il compimento di tre anni di soggiorno. Anche le conclusioni presentate dall'avvocato generale Léger per la causa Akman sembrano muoversi da questa idea. L'avvocato generale sottolinea che l'art. 7, primo comma, della decisione n. 1/80 (contrariamente all'art. 7, secondo comma) persegue esplicitamente l'obiettivo del ricongiungimento familiare [24].

46. Constato che ai fini dell'interpretazione dell'art. 7, primo comma, l'elemento del ricongiungimento familiare ha acquisito un'importanza sempre maggiore, ma che con ciò la decisione ancora non crea un diritto al ricongiungimento: basta ricordare l'obiettivo perseguito dall'accordo di associazione. Decisivo è tuttavia il tenore letterale della disposizione: il familiare non ha un diritto ad essere ammesso nello Stato membro in cui il lavoratore lavora legalmente. L'art. 7, primo comma, si riferisce infatti solo alla possibilità di ammissione («i familiari che siano stati autorizzati a raggiungere»). Solo dopo il ricongiungimento familiare, essi possono far derivare dei diritti dalla decisione.

47. Se si guarda dalla prospettiva del lavoratore turco: succederà spesso che un cittadino turco parta per lavorare in uno Stato membro, mentre la sua famiglia resta. Dopo qualche tempo il lavoratore decide di rimanere più a lungo a lavorare nello Stato membro e di farsi raggiungere dalla famiglia. A norma della decisione 1/80, tuttavia, egli non ha automaticamente il diritto di far venire la sua famiglia. Questa questione riguarda in primo luogo il diritto nazionale sull'immigrazione (v. paragrafo 44).

48. Ciò mi porta alla fase 4. L'art. 7, primo comma, della decisione n. 1/80 prevede taluni diritti sul mercato del lavoro di uno

22 — Mi limito qui a osservare che il potere discrezionale del legislatore nazionale e delle autorità nazionali preposte all'immigrazione non è illimitato. Esulerebbe dalla portata di queste conclusioni indicare con precisione a quali criteri sia vincolato lo Stato membro allorché rifiuta di ammettere un familiare di un lavoratore turco: la causa Ayaz non verte su questo problema.

23 — Sentenza 17 aprile 1997, causa C-351/95, Kadiman (Racc. pag. I-2133, punto 34).

24 — Conclusioni presentate nella causa decisa con sentenza 19 novembre 1998, causa C-210/97 (Racc. pag. I-7519, paragrafi 48 e segg.).

Stato membro per persone appartenenti alla famiglia riunita o ricongiunta nello Stato medesimo. Siffatti diritti sono equiparabili a quelli di cui beneficia il lavoratore stesso. In primo luogo queste persone non ricevono immediatamente questi diritti, ma devono aver risieduto nello Stato membro per un certo periodo. In secondo luogo, la loro posizione sul mercato del lavoro si rafforza con il perdurare del soggiorno. In terzo luogo, anche il familiare gode di un diritto di soggiorno, considerato che siffatto diritto è indispensabile ai fini dell'accesso e dell'esercizio di qualsiasi attività retribuita [25].

49. Siffatto regime mira ad impedire che gli Stati membri vietino ai familiari dei lavoratori turchi di lavorare. Per consentire al lavoratore turco di realizzarsi infatti occorre far sì che anche i suoi familiari — indipendentemente dal fatto che si tratti del coniuge o del figlio del lavoratore turco — possano accedere all'occupazione. In questo senso i diritti dei familiari derivano da quelli dal lavoratore stesso. Ma la decisione considera espressamente il familiare come un individuo a sé stante, a cui viene pertanto riconosciuto il diritto di poter lavorare.

25 — V. (in merito all'art. 7, primo comma, secondo trattino, della decisione n. 1/80) sentenza Ergat (cit. alla nota 15), punto 40.

C — I diritti dei figli ai sensi dell'art. 7, primo comma, della decisione n. 1/80

50. L'art. 7, primo comma, della decisione n. 1/80, favorisce diverse categorie di familiari che sono stati autorizzati a raggiungere il lavoratore. Distinguo il coniuge del lavoratore, i figli minorenni e altri membri della famiglia, nei limiti in cui questi siano a carico del lavoratore, come la suocera marocchina convivente menzionata nella sentenza Mesbah [26].

51. Il diritto del coniuge del lavoratore turco può definirsi senza difficoltà. A norma dell'art. 7, primo comma, della decisione, il coniuge ha diritto ad accedere all'occupazione dopo un certo periodo di soggiorno, sempre che abbia vissuto almeno tre anni nello Stato membro, sotto lo stesso tetto del lavoratore [27]. Al coniuge che ha lavorato legalmente per almeno un anno sono inoltre conferiti diritti autonomi dall'art. 6 della decisione n. 1/80 (in quel caso anche il coniuge deve però avere la nazionalità turca).

52. I figli minorenni hanno gli stessi diritti del coniuge. Inoltre il secondo comma

26 — Sentenza 11 novembre 1999, causa C-179/98 (Racc. pag. I-7955).

27 — Ciò si desume dalla sentenza Kadiman (cit. alla nota 23), tra gli altri punti 44 e 54.

dell'art. 7 riconosce loro un diritto specifico qualora abbiano conseguito una formazione professionale. Esiste tuttavia una differenza sostanziale: ad un certo momento essi non fanno più parte della famiglia del lavoratore, ad esempio perché diventano maggiorenni. Distinguo tre situazioni:

— il figlio maggiorenne resta a carico del lavoratore, ad esempio qualora studi a spese dei genitori: in tale caso continua a rientrare nel campo di applicazione dell'art. 7, primo comma;

— il figlio è inserito nel regolare mercato del lavoro di uno Stato membro: allora deriva diritti autonomi dall'art. 6;

— il figlio non lavora (ancora) e non è a carico del lavoratore. In questa situazione il figlio in linea di principio perde i diritti conferitigli dalla decisione n. 1/80 e spetta al diritto nazionale disciplinare il suo accesso all'occupazione.

53. La terza situazione richiede un chiarimento. In linea di principio una persona che benefici del diritto di accesso all'occupazione in forza del suo status di familiare di un lavoratore, perde questo diritto con la perdita dello status medesimo. Desidero peraltro fare una precisazione: nell'ambito dell'art. 6, n. 1, della decisione n. 1/80, la Corte ha riconosciuto il diritto di un lavoratore turco di poter cercare effettivamente, in un termine ragionevole, un nuovo lavoro nello Stato membro ospite e di disporre pertanto del diritto di soggiorno durante tale periodo. Siffatto diritto consegue dall'effetto utile dell'art. 6, primo comma [28]. Con un ragionamento analogo si può concedere un determinato termine per cercare lavoro anche ad un figlio che divenga maggiorenne.

D — *Significato della differenza di contenuto e di portata tra la decisione n. 1/80 e il regolamento n. 1612/68.*

54. Come ho sopra esposto, la decisione n. 1/80 è essenzialmente diversa, quanto al contenuto e alla portata, dalla normativa comunitaria in materia di libera circolazione dei lavoratori. La decisione sottrae un lavoratore turco (e i suoi familiari) al diritto nazionale autonomo degli Stati membri sull'immigrazione solo in misura limitata e gli conferisce diritti molto meno incisivi di quelli riconosciuti ai suoi colleghi comuni-

28 — Sentenza Tetik (cit. alla nota 17), punti 30 e 31. La Corte basa il ragionamento sulla giurisprudenza relativa all'art. 39 CE, segnatamente la sentenza 26 febbraio 1991, causa C-292/89, Antonissen (Racc. pag. I-745, punti 13, 15 e 16).

tari. Come acutamente osservato dall'avvocato generale Mischo nelle conclusioni presentate per la causa Nazli dunque «non si tratta di porre come principio generale che il primo lavoratore deve essere trattato sotto ogni aspetto come il secondo» [29].

55. A ciò si contrappone che, secondo una costante giurisprudenza della Corte, i principi sanciti nell'ambito degli artt. 39 CE e seguenti per i cittadini dell'Unione europea — come elaborati tra l'altro nel regolamento n. 1612/68 — devono essere applicati per quanto possibile ai cittadini turchi che godono dei diritti conferiti dalla decisione n. 1/80.

56. La giurisprudenza riguarda essenzialmente l'equiparazione di principi posti a base del regolamento n. 1612/68 e quelli a fondamento della decisione n. 1/80, come deduco, tra l'altro, dalla sentenza Wählergruppe Gemeinsam [30], che vieta l'espressa discriminazione dei cittadini turchi in base alla loro cittadinanza. Si deve ammettere che la Corte si spinge ancora oltre laddove afferma che a testi quasi identici occorre dare un'interpretazione uguale [31], tesi che a mio avviso non può implicare nulla più di una presunzione di interpretazione uguale.

57. Rinvio alla consolidata giurisprudenza, secondo cui una semplice analogia nel tenore di una disposizione di uno dei Trattati istitutivi delle Comunità e di un accordo internazionale tra la Comunità ed un paese terzo non è sufficiente ad attribuire ai termini di tale accordo lo stesso significato che a tali termini deve essere attribuito nell'ambito dei Trattati. L'estensione dell'interpretazione di una disposizione del Trattato ad una disposizione, redatta in termini analoghi, simili o addirittura identici, figurante in un accordo concluso dalla Comunità con un paese terzo, dipende in particolare dallo scopo perseguito da ciascuna di queste disposizioni nel suo ambito specifico. Assume al riguardo notevole importanza il raffronto tra gli obiettivi e il contesto dell'accordo, da un lato, e quelli del Trattato, dall'altro [32].

58. Come detto, l'obiettivo perseguito dalla decisione n. 1/80 è essenzialmente diverso da quello perseguito dalla normativa comunitaria in materia di libera circolazione dei lavoratori. Siffatta differenza consente a mio giudizio di restringere il gruppo dei familiari

29 — Cit. alla nota 9, paragrafo 67 delle conclusioni.

30 — Cit. alla nota 10.

31 — La Corte lo dichiara tra l'altro al punto 56 della sentenza Nazli (cit. alla nota 9).

32 — Sentenza 29 gennaio 2002, causa C-162/00, Pokrzeptowicz-Meyer (Racc. pag. I-1049, punti 32 e 33).

tutelati in misura maggiore rispetto al regolamento n. 1612/68 e di non conferire automaticamente ad ogni figlio del coniuge del lavoratore turco, che sia minore di 21 anni, i diritti menzionati all'art. 7 della decisione n. 1/80, in applicazione letterale del regolamento n. 1612/68.

59. In sintesi, il testo del regolamento n. 1612/68 e l'interpretazione ad esso data dalla Corte formano un importante punto di riferimento per l'interpretazione della decisione n. 1/80, ma non sono per essa determinanti, in quanto l'obiettivo perseguito dalla decisione n. 1/80 è sostanzialmente diverso da quello perseguito dal regolamento n. 1612/68.

60. La difformità di interpretazione può anche dedursi per analogia dalla sentenza Kaba[33]. Secondo tale sentenza, gli Stati membri sono legittimati a trarre le conseguenze dalla oggettiva differenza che può esistere tra i loro cittadini e quelli degli altri Stati membri quando determinano i requisiti cui deve rispondere il permesso di soggiorno del coniuge di tali persone. Ovvero, dato che il diritto comunitario non conferisce ad un lavoratore turco gli stessi diritti diretti che ad un lavoratore comunitario, uno Stato membro può prevedere una posizione giuridica meno favorevole anche per i titolari di diritti derivati da quelli del lavoratore turco.

33 — Sentenza 11 aprile 2000, causa C-356/98 (Racc. pag. I-2623).

E — *La soluzione della questione sollevata dal giudice del rinvio*

61. La domanda presentata dal giudice del rinvio è diretta: se un figlio del coniuge di un lavoratore turco, minore di 21 anni, sia un familiare ai sensi dell'art. 7 della decisione n. 1/80. Come ho già indicato in precedenza (tra l'altro, al paragrafo 29) questa questione non può essere risolta con un «sì» o con un «no». Formulo il problema come segue: l'art. 7 della decisione n. 1/80 conferisce determinati diritti ai familiari di lavoratori turchi ammessi, ma non definisce la categoria di persone protetta. Spetta alla Corte colmare questa lacuna giuridica, nel rispetto del contenuto e della portata del regime in esame, facendo riferimento a nozioni analoghe definite per casi equiparabili.

62. Il primo punto di riferimento è il testo degli artt. 10 e 11 del regolamento n. 1612/68. Il giudice del rinvio ha richiamato l'attenzione sulla differenza nella formulazione dei due articoli. Nelle osservazioni scritte presentate alla Corte, sia il resistente nel procedimento principale, sia la Commissione hanno approfondito questo punto. In base alle considerazioni emerse ho raffrontato tra loro le diverse versioni linguistiche degli artt. 10 e 11 del regolamento n. 1612/68. Considerando il momento di adozione del regolamento — alla fine degli

anni sessanta, quando la CEE aveva sei membri — ho potuto limitarmi a quattro versioni. Il raffronto dei testi, come risulta in prosieguo, non offre una soluzione chiara alla questione sollevata dal giudice del rinvio.

63. Per cominciare, l'art. 10 del regolamento n. 1612/68: dalla versione linguistica tedesca si potrebbe dedurre che esso si riferisce anche ai figli del coniuge del lavoratore. Questa disposizione parla infatti del lavoratore, del *suo* coniuge e *dei* figli. Lo stesso vale per la versione olandese. L'art. 10 menziona il *suo* coniuge e — senza ulteriore specificazione — i discendenti. Le altre versioni per contro sembrano suggerire la conclusione opposta. Nelle versioni italiana e francese l'art. 10 parla del lavoratore, del suo coniuge e dei *loro* figli («i loro discendenti» e, rispettivamente, «leurs descendants»), il che potrebbe significare che la disposizione si applica solo ai figli di entrambi.

64. All'art. 11 il testo tedesco recita «die Kinder dieses Staatsangehörigen», e sembra introdurre una limitazione ai soli figli del lavoratore. I testi olandese, francese ed italiano contengono invece solo l'articolo determinativo formulato in modo neutro (rispettivamente «de», «i» e «les»).

65. Questo raffronto testuale a mio giudizio può suggerire un'unica conclusione: il testo degli artt. 10 e 11 del regolamento n. 1612/68 non permette di dare una soluzione inequivocabile sulla posizione dei figli del coniuge.

66. Il secondo punto di riferimento si trova nella sentenza Baumbast e R, nei limiti in cui questa ammette l'esistenza di un diritto di soggiorno per un figlio del coniuge di un lavoratore comunitario. Al punto 57 della sentenza la Corte dichiara: «Peraltro, il diritto di stabilirsi con il lavoratore migrante di cui godono "il coniuge ed i loro discendenti minori di anni 21 o a carico" dev'essere interpretato nel senso che spetta sia ai discendenti del lavoratore sia a quelli del coniuge. Infatti, interpretare restrittivamente tale disposizione nel senso che unicamente ai figli in comune del lavoratore migrante e del coniuge spetti il diritto di stabilirsi con i medesimi si porrebbe in contrasto con l'obiettivo del regolamento n. 1612/68 precedentemente rammentato» [34].

67. Per cominciare è bene rendersi conto che la sentenza Baumbast e R è stata pronunciata dalla Corte in una causa in cui, come emerge dall'ordinanza di rinvio, le parti nella causa concordavano, ai fini della domanda di pronuncia pregiudiziale, sul fatto che il figlio del coniuge in questione dovesse essere considerato come un membro

34 — Cit. alla nota 5.

della famiglia a tutti gli effetti [35]. La Corte poteva pertanto limitarsi ad una breve considerazione sulla posizione giuridica del figlio del coniuge, senza pronunciarsi nel merito al riguardo.

68. Inoltre, e questo mi sembra più importante, un'applicazione meccanica non renderebbe giustizia al testo della sentenza Baumbast e R, in cui la Corte stabilisce tale eguaglianza alla luce dell'obiettivo perseguito dal regolamento n. 1612/68, e pertanto senza considerare l'ambito giuridico della decisione n. 1/80. Al punto 50 della sentenza Baumbast e R la Corte ricorda [36] che «lo scopo del regolamento n. 1612/68, vale a dire la libera circolazione dei lavoratori, richiede, affinché questa venga garantita nel rispetto della libertà e della dignità, condizioni ottimali di integrazione della famiglia del lavoratore comunitario nell'ambiente dello Stato membro ospitante». Il regolamento mira a creare i presupposti ottimali per una libera circolazione dei lavoratori. Una condizione essenziale è che anche la famiglia deve potersi integrare nello Stato membro ospitante. Come ho già spiegato al precedente paragrafo 32, la decisione n. 1/80 non concerne la libera circolazione dei lavoratori.

69. Non vi è motivo per ampliare la cerchia dei familiari protetti rispetto a quelli che contribuiscono effettivamente a raggiungere l'obiettivo perseguito dall'art. 7, primo comma, e non sussiste pertanto neppure una ragione imperativa per applicare per analogia la sentenza Baumbast e R.

70. Desumo il terzo punto di riferimento dalla sentenza Mesbah [37], che riguarda la suocera di un lavoratore marocchino e in cui la Corte dichiara che la nozione di «familiari», utilizzata nell'accordo di associazione CEE-Marocco [38], non va ristretta ai consanguinei. Anche gli affini — come la suocera nella causa Mesbah — vi rientrano, alla condizione espressa, tuttavia, che queste persone risiedano effettivamente con il lavoratore.

71. Da questa sentenza ricavo due elementi. In primo luogo, la nozione di «familiare» non deve essere interpretata troppo restrittivamente, neppure nei riguardi dei lavoratori comunitari, nel senso che solo i consanguinei hanno diritti. Laddove un'interpretazione estensiva sia data già per i lavoratori provenienti dal Marocco, paese con cui esiste un accordo di associazione meno ambizioso

35 — V. punto 17 della sentenza.

36 — Con rinvio alla sentenza 13 novembre 1990, causa C-308/89, Di Leo (Racc. pag. I-4185, punto 13).

37 — Cit. alla nota 26, tra l'altro, punto 44.

38 — V, art. 41, n. 1, dell'Accordo di Associazione tra la Comunità economica europea e il Regno del Marocco, firmato a Rabat il 27 aprile 1976 ed approvato a nome della Comunità con Regolamento (CEE) del Consiglio 26 settembre 1978, n. 2211 (GU L 264).

di quello vigente con la Turchia [39], detta interpretazione deve valere a maggior ragione per i familiari dei lavoratori turchi.

72. In secondo luogo la Corte attribuisce rilevanza alla convivenza del lavoratore e dell'affine: in merito desidero osservare che nella causa Mesbah si trattava di una suocera maggiorenne e nella causa in esame di un figlio del coniuge minore di 21 anni. La sentenza Mesbah offre in ogni caso uno spunto per assoggettare i familiari del coniuge ad una condizione ulteriore e non presumere senz'altro che facciano parte della famiglia del lavoratore.

F — *I due criteri determinanti: quando un figlio del coniuge debba essere considerato familiare, ai sensi dell'art. 7 della decisione n. 1/80*

73. Pervengo adesso all'essenza della soluzione: quando la decisione n. 1/80 conferisce ai figli del coniuge il diritto ad accedere all'occupazione nello Stato membro in forza del loro status di familiari? Faccio una distinzione tra il sorgere del diritto e la perdita del medesimo.

74. In primo luogo il sorgere del diritto: avendo riguardo all'obiettivo dell'art. 7 della decisione n. 1/80, ossia la promozione dell'integrazione economica del lavoratore turco regolarmente impiegato, è determinante accertare se un familiare appartenga effettivamente alla famiglia del lavoratore. I diritti del figlio del coniuge devono poter contribuire all'integrazione economica. O, in altri termini, l'integrazione del lavoratore dovrebbe essere ostacolata se il figlio del coniuge non potesse ricavare alcun diritto dall'art. 7. Ciò può avvenire soltanto laddove esista un effettivo vincolo familiare.

75. I figli del coniuge devono essere considerati appartenere effettivamente alla famiglia del lavoratore qualora questi:

— vivano quali familiari con il lavoratore sotto lo stesso tetto, oppure abbiano vissuto in tal modo per almeno tre anni;

39 — L'accordo di associazione con il Marocco mira a rafforzare le relazioni tra la Comunità e il Marocco e non è volto ad una successiva adesione, come avviene invece per l'accordo con la Turchia.

— non abbiano ancora 18 anni, a meno che non siano completamente a carico del lavoratore.

76. Desumo il primo criterio dalla sentenza Kadiman [40]. Gli Stati membri — dichiara la Corte — possono esigere che un familiare — in quel caso un coniuge che non convive più con il lavoratore turco — abbia abitato con un lavoratore a titolo di familiare per un periodo di tre anni. In caso contrario gli Stati membri possono rifiutargli la proroga del permesso di soggiorno o l'accesso al mercato del lavoro. Circostanze oggettive — segnatamente la distanza tra la residenza del lavoratore e il luogo di lavoro del suo familiare o un istituto di formazione professionale frequentato da quest'ultimo — possono imporre gli Stati membri di derogare alla condizione della convivenza. Osservo ancora che la condizione di convivenza dei figli con i genitori è posta anche dalla decisione n. 1/80, laddove si parla dell'accesso all'istruzione dei giovani turchi. Questi giovani, a norma dell'art. 9 della decisione, possono accedere all'istruzione solo qualora convivano legalmente con i loro genitori in uno Stato membro.

77. Considerato che la condizione della convivenza può essere posta già per un figlio proprio del lavoratore, essa rileva a fortiori nel caso di un figlio del coniuge. Un matrimonio tra un lavoratore e una persona che ha già figli non crea sempre lo stesso vincolo tra il lavoratore e i figli acquisiti. Il carattere di questo vincolo può variare, ad esempio, a seconda dell'età del figlio, della relazione del coniuge con il figlio (se la patria potestà spetti primariamente a questo genitore o all'altro), del mantenimento del figlio, della questione se il figlio, prima della conclusione del matrimonio, vivesse quale familiare con il coniuge del lavoratore o se si fosse stabilito che sarebbe andato a vivere con i nuovi coniugi dopo il matrimonio, ed eventualmente, anche della circostanza che il figlio stesso sia già sposato. Qualora per l'applicazione dell'art. 7 della decisione n. 1/80 si preveda il presupposto della convivenza, da ciò consegue che un diritto può sorgere solo per i figli del coniuge di cui si può presumere che appartengano effettivamente alla famiglia del lavoratore.

78. Il secondo criterio di distinzione è l'età del figlio del coniuge. Nell'art. 10 del regolamento n. 1612/68 il legislatore comunitario indica un limite di età di 21 anni, al di sotto del quale non pone la condizione che il figlio sia a carico del lavoratore. Il limite di 21 anni coincide con il raggiungimento della maggiore età vigente al momento dell'adozione del regolamento in molti paesi dell'Europa occidentale. Nel corso degli anni

40 — Cit. alla nota 23, punti 40-46.

settanta e ottanta del secolo scorso molti di quei paesi hanno abbassato il limite di età a 18 anni. Ciò avveniva, ad esempio, nel Regno Unito, in Germania, Francia, Italia, Belgio e Paesi Bassi. Gli Stati membri considerano pertanto una persona indipendente a partire dai 18 anni, come emerge, ad esempio, anche dall'obbligo di richiedere personalmente il permesso di soggiorno a partire da quel momento.

79. In sintesi, il limite di età di 21 anni non ha più alcun fondamento, né nella realtà sociale, né nella normativa degli Stati membri. Questa constatazione, a mio avviso, non comporta che non possano più essere fatti valere i diritti che il disposto dell'art. 10 del regolamento n. 1612/68 prevede per i figli (e figli del coniuge) dei lavoratori comunitari tra i 18 e 21 anni. Essa implica tuttavia che il limite di età non può più valere come fondamento rilevante per un ragionamento per analogia. Mi sembra più ovvio rispettare un limite di età di 18 anni. I figli del coniuge maggiori di tale età possono acquisire la posizione privilegiata solo se sono a carico del lavoratore turco (come la suocera nella sentenza Mesbah [41]).

80. In secondo luogo, la perdita del diritto: il diritto conferito dall'art. 7 decade non appena un figlio del coniuge abbia raggiunto l'età di 18 anni, a meno che questi non sia a carico del lavoratore turco. Qualora non possa far derivare personalmente dei diritti dall'art. 6 della decisione n. 1/80, il figlio del coniuge deve però avere la possibilità di cercare lavoro per un periodo ragionevole nello Stato membro ospitante [42].

81. Cosa significa tutto ciò per Engin Ayaz, il ricorrente nel procedimento principale? Secondo l'ordinanza di rinvio egli si è trasferito con sua madre dalla Turchia in Germania nel 1991 ed ha in ogni caso vissuto con sua madre e il di lei coniuge sino all'autunno 1999. Sotto tale aspetto egli sembra soddisfare il primo dei criteri da me stabiliti. Per quanto riguarda il criterio dell'età: il sig. Ayaz presenta la sua domanda di permesso di soggiorno a tempo indeterminato l'8 luglio 1999. In quel momento ha 19 anni ed ha pertanto superato il limite di età da me suggerito. Inoltre dal fascicolo processuale desumo che egli provvede in gran misura personalmente al proprio mantenimento. Pertanto egli non rientra nella nozione di «familiare» ai sensi dell'art. 7 della decisione n. 1/80.

41 — V. paragrafo 70.

42 — V., in merito, paragrafo 53.

G — *Il comportamento personale del ricorrente*

82. La questione che resta è se debba attribuirsi rilevanza al fatto che Engin Ayaz è ripetutamente venuto in contatto con il giudice penale tedesco. Come detto, il giudice del rinvio non ritiene le circostanze della fattispecie abbastanza gravi da includerle nel rinvio pregiudiziale. Non è compito della Corte dare un giudizio in un procedimento pregiudiziale su una constatazione di fatto del giudice del rinvio. Pertanto in prosieguo non entrerò nel merito della gravità dei comportamenti del sig. Ayaz, sebbene la lettura dell'ordinanza di rinvio lasci qualche dubbio in merito alle conclusioni del giudice del rinvio. La serie di reati menzionati in detta ordinanza a mio avviso non può essere ignorata con la motivazione che questi non formerebbero alcun pericolo per l'ordine pubblico. Del resto questa era anche l'opinione del Regierungspräsidium Stuttgart [43].

83. In prosieguo esaminerò brevemente le ripercussioni del comportamento del ricorrente ai fini dell'applicazione della decisione n. 1/80. Lo faccio per ragioni di completezza, dato che il giudice del rinvio chiede solo se un figlio del coniuge debba essere considerato un familiare. Un comportamento criminale determina probabilmente una modifica dei rapporti familiari, ma non modifica il vincolo familiare stesso. Siffatto comportamento non è pertanto rilevante ai fini della constatazione se un figlio del coniuge sia da considerarsi un familiare.

84. Nell'attuazione della loro politica di immigrazione gli Stati membri dispongono di un ampio potere discrezionale, potere di cui hanno effettivamente bisogno. Date le dimensioni dei flussi di immigrazione, gli Stati membri devono poter selezionare le persone che vogliono ammettere sul loro territorio. Di conseguenza, rientra nel loro potere autonomo anche la facoltà di adottare provvedimenti di divieto di ingresso nel loro territorio nazionale, o di espulsione dallo stesso, nei confronti di persone che hanno commesso atti penalmente rilevanti, tutto ciò naturalmente nel rispetto delle convenzioni internazionali, come la CEDU. A mio parere, in ciò essi non sono in linea di principio vincolati dal criterio comunitario, restrittivamente interpretato, di una minaccia effettiva per l'ordine pubblico [44].

85. Siffatto margine di discrezionalità è molto più limitato nei confronti di chi viene tutelato dalla decisione n. 1/80. Nella sentenza Nazli [45] la Corte applica per analogia ad un lavoratore turco le norme, restrittivamente interpretate, vigenti per i lavoratori comunitari. L'espulsione è ammessa soltanto qualora tale provvedimento sia giustificato dal fatto che il comportamento personale dell'interessato costituisca un rischio concreto di nuove gravi perturbazioni dell'ordine pubblico.

43 — V. paragrafo 19.

44 — V., ad esempio, sentenza 26 novembre 2002, causa C-100/01, Olazabal (Racc. pag. 10981, punto 39).

45 — Cit. alla nota 9, segnatamente punto 61.

86. La sentenza Nazli mira soprattutto ad evitare che provvedimenti nazionali incidano negativamente sulla posizione giuridica del lavoratore turco regolare, garantita dall'associazione CEE-Turchia, senza che lo imponga un interesse nazionale imperativo. Nel rispetto di quanto sopra considerato, mi sembra che una siffatta interpretazione restrittiva debba valere anche per i familiari di lavoratori turchi, nei limiti in cui essi sono tutelati dall'art. 7 della decisione n. 1/80.

87. Per le decisioni di autorità nazionali che non comportino violazione diretta di diritti incondizionatamente conferiti dall'associazione il margine di discrezionalità è maggiore.

88. Se, come ho spiegato al precedente paragrafo 81, Engin Ayaz non deve essere considerato come un familiare ai sensi dell'art. 7 della decisione n. 1/80, le autorità nazionali possono disattendere l'art. 14 della decisione n. 1/80 e avvalersi di criteri più ampi per valutare se ammettere sul loro territorio un cittadino turco, o se invece allontanarlo.

V — Conclusione

89. Alla luce delle considerazioni che precedono, suggerisco alla Corte di risolvere la domanda presentata dal Verwaltungsgericht Stuttgart nei seguenti termini:

— Il figlio del coniuge di un lavoratore turco inserito nel regolare mercato del lavoro di uno Stato membro deve essere considerato familiare ai sensi dell'art. 7, primo comma, della decisione n. 1/80 del Consiglio di Associazione CEE-Turchia, nel caso in cui faccia effettivamente parte della famiglia del lavoratore.

Al fine di stabilire se un figlio del coniuge faccia parte della famiglia gli Stati membri possono:

— esigere che i figli del coniuge di un lavoratore turco convivano sotto lo stesso tetto con il lavoratore, oppure abbiano convissuto con lui per un periodo di tre anni;

— limitare l'applicazione della nozione di familiare ai figli del coniuge che non hanno ancora raggiunto i 18 anni, a meno che si tratti di figli del coniuge di età superiore completamente a carico del lavoratore.

— Gli Stati membri possono stabilire che il diritto conferito dall'art. 7 decada non appena un figlio del coniuge raggiunge l'età di 18 anni, a meno che questi sia a carico del lavoratore turco. Qualora non possa far derivare dei diritti dall'art. 6 della decisione n. 1/80, il figlio del coniuge che raggiunge l'età di 18 anni deve comunque ricevere la possibilità di cercare lavoro nello Stato membro ospitante per un periodo ragionevole.