CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN MISCHO

presentate l'8 luglio 1999 *

1. Il Bayerisches Verwaltungsgericht di Ansbach (Germania) è stato adito con ricorso formulato da un cittadino turco, il signor Nazli, a sostegno del quale compaiono anche i figli minori, contro una decisione d'espulsione dal territorio tedesco adottata nei suoi confronti dalle autorità amministrative competenti.

2. Il giudice a quo non ha individuato motivi giustificanti l'annullamento della citata decisione né nel diritto tedesco né nella convenzione di stabilimento europea, tuttavia s'interroga sulla fondatezza del ricorso rispetto al diritto comunitario e, più precisamente, alla decisione n. 1/80 del Consiglio d'associazione istituito dall'Accordo che crea un'associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia del 19 settembre 1980, relativa allo sviluppo dell'associazione (in prosieguo: la «decisione n. 1/80»).

3. In effetti, il signor Nazli vive in Germania dal 1978 e ivi ha esercitato, dal 1979 al 1989, in maniera ininterrotta e presso il medesimo datore di lavoro, un'attività lavorativa subordinata, in conformità ad un permesso di lavoro e ad un permesso di soggiorno. In virtù di queste circostanze, egli ha potuto avvalersi dell'art. 6 della decisione n. 1/80, che prevede, al n. 1, terzo trattino, che il lavoratore turco, inserito nel regolare mercato del lavoro di uno Stato membro, fruisca, dopo quattro anni d'impiego regolare, del libero accesso, nello stesso Stato membro, a qualsiasi attività di suo gradimento. Per di più, nel 1989, il signor Nazli ha ottenuto un permesso di lavoro di durata illimitata.

4. Nel 1992 si è trovato coinvolto in un traffico di droga. Ciò gli ha procurato un periodo di custodia cautelare in carcere, dall'11 dicembre 1992 al 21 gennaio 1994 e, in seguito, una condanna a pena detentiva di un anno e nove mesi con sospensione condizionale, pronunciata con sentenza del Landesgericht di Amburgo datata 20 aprile 1994, avverso la quale il signor Nazli non ha interposto appello.

5. Dal 2 gennaio 1995 ha nuovamente cominciato a svolgere un'attività lavorativa subordinata permanente. Nel frattempo, tuttavia, il permesso di soggiorno è giunto a scadenza il 31 dicembre 1994 e, nonostante un ricorso amministrativo, il signor Nazli non ha potuto ottenerne le proroga in ragione dei suoi precedenti, avendo le autorità amministrative ritenuto che motivi d'ordine pubblico, che la decisione n. 1/80 contempla espressamente all'art. 14, n. 1, ostino alla sua presenza sul territorio tedesco.

* Lingua originale: il francese.

6. Gli interrogativi del giudice nazionale sono nati da due constatazioni. Da una parte, al momento in cui è stato posto in custodia cautelare, il signor Nazli era in possesso di un permesso di lavoro a tempo illimitato e, dopo la sua liberazione, gli è stato possibile riprendere un'attività lavorativa subordinata dato che la pena inflitta era stata sospesa con la condizionale.

7. D'altra parte, il giudice penale ha ampiamente spiegato, nella motivazione della propria sentenza, le ragioni che l'avevano condotto ad infliggere al signor Nazli solamente una pena apparentemente lieve rispetto alla gravità del reato al quale questi era stato associato, il commercio di 1 500 grammi d'eroina.

8. In particolare, ai fini della fissazione del quantum della pena e della concessione della sospensione condizionale, il giudice penale fa riferimento al fatto che il condannato è sinceramente pentito e sconvolto per la propria azione e per le sue conseguenze, al fatto che la sua partecipazione al reato è stata di secondaria importanza, al fatto che questi ha tratto ogni insegnamento dalla condanna e non presenta rischio di recidiva e, infine, del fatto che è socialmente ben integrato.

9. Da queste constatazioni formulate dal giudice penale risulta chiaramente, ad avviso del giudice remittente, che la decisione d'espulsione di cui il signor Nazli è oggetto non può fondarsi su ragioni di prevenzione speciale. Ciò implica che essa può trovare giustificazione unicamente in considerazioni relative alla prevenzione generale. Ora, l'ammissibilità di queste ultime, nel caso di un lavoratore turco che vanta diritti sulla base dell'art. 6 della decisione n. 1/80, presuppone che le stesse non siano in contrasto con il citato art. 14 della decisione medesima.

10. A partire da questi interrogativi, il giudice a quo ha formulato le seguenti due questioni:

«1) Se un lavoratore turco, che ha ottenuto lo status giuridico specificato al terzo trattino dell'art. 6, n. 1, della decisione n. 1/80 del Consiglio di associazione costituito ai sensi dell'Accordo di associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia del 19 settembre 1980, relativa allo sviluppo dell'associazione, lo perda in seguito per essere stato detenuto in custodia preventiva per gravi sospetti di reato ed infine condannato a pena detentiva per il reato di cui era sospettato e detenuto, pena non scontata per concessione della sospensione condizionale.

2) In caso di soluzione negativa della prima questione:

se l'espulsione di un lavoratore turco nella situazione di cui sopra a solo scopo di monito intimidatorio, cioè per dissuadere gli altri stranieri, sia conci-

liabile con l'art. 14, n. 1, della decisione n. 1/80».

Le conseguenze della custodia cautelare e della condanna ad una pena privativa della libertà con sospensione condizionale sullo status del lavoratore turco

11. Mi pare che la prima questione sollevata dal giudice a quo debba essere suddivisa in due parti distinte, l'una riguardante gli effetti per il lavoratore turco del fatto di essere posto in custodia cautelare, l'altra relativa alle conseguenze per lo stesso di una condanna ad una pena privativa della libertà con sospensione condizionale.

12. Esaminiamo, anzitutto, la prima, essendo ben chiaro che ci occupiamo unicamente dell'ipotesi alla quale si trova confrontato il giudice a quo chiamato a pronunciarsi sul ricorso del signor Nazli, cioè quella nella quale il lavoratore turco al momento dell'arresto può invocare il beneficio di cui al terzo trattino dell'art. 6, n. 1, della decisione n. 1/80, il quale dispone quanto segue:

«Fatte salve le disposizioni dell'art. 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:

— (...)

— (...)

— libero accesso, in tale Stato membro, a qualsiasi attività salariata di suo gradimento, dopo quattro anni di regolare impiego».

13. Nel corso della fase orale del procedimento il ricorrente nella causa a qua, riferendosi alla posizione assunta dal governo francese e dalla Commissione nelle loro osservazioni scritte, ha sostenuto che un lavoratore che abbia acquisito il diritto in questione non ne può essere privato per nessun motivo salvo che in caso di pericolo per l'ordine pubblico.

14. Non condivido quest'argomento. Così come ho esposto nelle mie recenti conclusioni del 3 giugno 1999 relative alla causa Ergat (C-329/97), pendente dinanzi alla Corte, ritengo che, anche dopo aver superato la soglia dei quattro anni d'impiego regolare nello Stato membro ospite, il lavoratore turco non acquisisce per questo un diritto di soggiorno incondizionato e illimitato nel tempo.

15. Questa conclusione si desume, anzitutto, dalla sentenza Bozkurt [1], nella quale la Corte ha dichiarato che:

«l'art. 6 della decisione n. 1/80 riguarda la situazione di lavoratori turchi in attività o provvisoriamente inabili al lavoro. Esso non riguarda invece la situazione del cittadino turco che abbia definitivamente abbandonato il mercato del lavoro di uno Stato membro perché, *ad esempio*, ha raggiunto *l'età del collocamento a riposo* o, come nel caso di specie, è colpito da *inabilità totale e permanente al lavoro* [2].

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

Occorre del resto notare che, per quanto riguarda i lavoratori comunitari, i presupposti di siffatto diritto di rimanere erano subordinati, conformemente all'art. 48, n. 3, lett. b), del Trattato, all'emanazione di un regolamento da parte della Commissione, con la conseguenza che non è possibile applicare senz'altro ai lavoratori turchi il regime ex art. 48».

16. Tra l'altro, nel dispositivo della sentenza Tetik [3] si può leggere:

«che il lavoratore turco che sia stato regolarmente occupato per più di quattro anni nel territorio di uno Stato membro e decida di sua iniziativa di cessare l'attività lavorativa per cercare nello stesso Stato membro un nuovo lavoro e non riesca ad impegnarsi immediatamente in un altro rapporto di lavoro fruisce in tale Stato, per un periodo ragionevole, del diritto di soggiorno al fine di cercarvi una nuova attività lavorativa subordinata, purché continui ad essere inserito nel regolare mercato del lavoro dello Stato membro interessato conformandosi eventualmente ai precetti della disciplina ivi vigente, ad esempio iscrivendosi all'ufficio di collocamento e rimanendo a disposizione di quest'ultimo».

17. Da questa pronuncia risulta — a contrario — che un lavoratore che resti, oltre un periodo ragionevole, in una situazione di disoccupazione volontaria perde il diritto di soggiorno.

1 — Sentenza 6 giugno 1995, causa C-434/93 (Racc. pag. I-1475, punti 39-41).

2 — Il corsivo è mio.

3 — Sentenza 23 gennaio 1997, causa C-171/95 (Racc. pag. I-329).

18. Il diritto al libero accesso a qualsiasi impiego subordinato e il diritto di soggiorno, che ne costituisce il corollario, possono dunque essere perduti anche in situazioni nelle quali non può essere dimostrato che il lavoratore turco arrechi una qualsivoglia minaccia all'ordine pubblico.

19. L'art. 6, n. 2, della decisione apporta delle precisazioni circa diverse situazioni nelle quali i diritti acquisiti non vengono pregiudicati. Questa disposizione è redatta come segue:

«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».

20. La Corte ha precisato, al punto 38 della precitata sentenza Bozkurt, che questa disposizione si applica «in particolare» per il calcolo della durata del periodo di impiego necessario per aver diritto al libero accesso a qualsiasi attività lavorativa subordinata. Dunque non si applica solamente per tale calcolo, ma, una volta acquisito il diritto, anche allorquando si tratti di conservarlo.

21. L'art. 6, n. 2, della decisione n. 1/80 distingue due categorie d'interruzioni dell'attività, dalle quali derivano conseguenze diverse. Le une, che corrispondono a situazioni nelle quali il lavoratore subordinato conserva il suo posto in seno all'azienda, sono equiparate a periodi di impiego regolare e non si vede come potrebbero non esserlo. A nessuno verrebbe infatti in mente di ritenere che, giacché tutti i rapporti di lavoro subordinato alternano periodi di attività a periodi di riposo, il lavoratore dipendente, che è stato autorizzato dal proprio datore a prendere le ferie annuali, si sia ritirato dal mercato del lavoro.

22. Le altre corrispondono a situazioni nelle quali il lavoratore non svolge più l'attività, senza che lo si possa ritenere responsabile di ciò, ma anche senza che si sappia in quale momento riprenderà a lavorare. Queste interruzioni d'attività non fruiscono dell'equiparazione a periodi di lavoro regolare, ma non hanno, tuttavia, come conseguenza di porre il lavoratore in una situazione d'esclusione dal mercato regolare del lavoro dello stesso tipo di quelle corrispondenti, ad esempio, al sopravvenire dell'inabilità totale e definitiva al lavoro ovvero al ritorno per un lungo periodo in Turchia.

23. Il lavoratore non svolge più un'attività subordinata, ma conserva i diritti di accesso al lavoro che aveva acquisito in forza dell'attività precedente all'avvenimento che, suo malgrado, l'ha fatto fuoriuscire dal mercato del lavoro.

24. Si sono evidentemente volute minimizzare le conseguenze per il lavoratore turco di accadimenti della vita umana rientranti nella sfera dell'imprevedibile, evitando che la perdita del diritto all'impiego complichi ancora ulteriormente la situazione, penosa per definizione, di chi perde il posto o si ammala senza aver la prospettiva di una rapida guarigione.

25. E' evidente che il lavoratore turco che, come il signor Nazli, è posto sotto custodia cautelare non rientra in alcuna delle fattispecie previste dall'art. 6, n. 2, della decisione n. 1/80.

26. Equivale ciò a dire, come hanno ritenuto le autorità amministrative tedesche, che egli non faccia più parte del mercato regolare del lavoro e che abbia perso i diritti che aveva potuto acquisire in virtù dell'art. 6, n. 1, terzo trattino, della decisione n. 1/80?

27. Tale sarebbe certamente la conclusione se si dovesse interpretare il n. 2 come elenco completo di tutte le ipotesi nelle quali la mancanza di un'effettiva attività lavorativa subordinata non comporta per il lavoratore turco una tale conseguenza.

28. Tuttavia non è questa l'interpretazione che la Corte ha accolto. La Corte ha affermato che il lavoratore turco in situazione di inattività rischia di perdere i diritti che ha potuto acquisire in materia di diritto all'impiego e, correlativamente, in materia di diritto di soggiorno, solo se sia dimostrato che abbia *definitivamente* abbandonato il mercato del lavoro dello Stato membro ospite.

29. Ciò dev'essere valutato oggettivamente, di modo che si dovrà ritenere che abbia abbandonato il detto mercato sia chi volontariamente ha lasciato l'impiego per ritornare a vivere in Turchia sia chi, ai sensi della sentenza Bozkurt, ha raggiunto l'età pensionabile o è rimasto vittima di un infortunio sul lavoro che ne ha cagionato l'inabilità totale e permanente al lavoro [4].

30. Dalla precitata sentenza Tetik risulta invece che un lavoratore turco inattivo in un dato momento non deve essere automaticamente considerato ritirato dal mercato del lavoro, per il fatto di non rientrare in nessuna delle categorie previste all'art. 6, n. 2, della decisione n. 1/80.

31. Se è pertanto accertato che un periodo di inattività non rientrante in alcuna delle ipotesi espressamente previste all'art. 6, n. 2, della decisione n. 1/80 non comporta in tutti i casi la perdita dei diritti acquisiti in virtù di anteriori periodi d'attività, resta da stabilire se l'interpretazione di questa disposizione, salvaguardante i diritti del

4 — V. la sentenza Bozkurt, precitata, punti 39 e 40.

lavoratore turco, che ha prevalso nella giurisprudenza, possa venire a vantaggio di chi si trova in quella situazione di disoccupazione un po' particolare costituita dalla custodia cautelare ordinata da un giudice.

32. Per risolvere tale questione occorre prendere in considerazione la natura stessa della custodia cautelare e riferirsi ai principi fondamentali del diritto penale e della procedura penale.

33. Per definizione, la custodia cautelare ha carattere provvisorio, poiché è destinata a terminare automaticamente nel momento in cui il giudice competente ha statuito sulla colpevolezza dell'interessato e ha ordinato, vuoi la liberazione dell'imputato, avendolo riconosciuto innocente o condannato ad una pena non privativa della libertà, vuoi la sua incarcerazione, perché sconti la pena detentiva inflitta.

34. In quest'ultima ipotesi, l'imputato che era detenuto prima del giudizio continuerà ad esserlo dopo, ma non lo sarà più allo stesso titolo, circostanza che giuridicamente è essenziale, anche se per l'interessato la differenza non sarà particolarmente avvertibile.

35. All'enfasi posta su questa differenza alcuni potrebbero obbiettare che, in caso di condanna ad una pena detentiva, la durata della custodia cautelare potrà imputarsi alla durata della detenzione inflitta dal Tribunale (cosa che, tuttavia, non si è verificata nella causa a qua poiché la totalità della pena inflitta al signor Nazli è stata sospesa con la condizionale).

36. Ciò è certamente vero, ma non toglie nulla al fatto che durante la carcerazione a titolo di custodia cautelare l'interessato può essere rimesso in libertà in qualunque momento, in funzione delle necessità dell'inchiesta, e dunque può riprendere la propria attività.

37. L'imputazione della custodia cautelare alla pena è una misura di clemenza, mirante a limitare rigorosamente la privazione della libertà alla durata della carcerazione ritenuta dal giudice necessaria per sanzionare il reato. E' fuori di dubbio che non può produrre conseguenze negative per il lavoratore che è stato incarcerato, non perché è stato condannato, ma perché il funzionamento del servizio pubblico della giustizia l'esigeva.

38. Giungo così a una seconda caratteristica della custodia cautelare, il suo carattere di misura che, per i bisogni di un corretto funzionamento della giustizia penale, impone all'individuo un sacrificio particolare, la perdita della libertà di movimento.

39. In una società che proclama il suo attaccamento ai diritti dell'uomo e alle libertà fondamentali, questa perdita della libertà deve essere strettamente limitata al minimo. D'altronde, è proprio in questo modo che la custodia cautelare è considerata dal legislatore dei diversi Stati membri. Non è possibile dedicarsi in questa sede ad un esame comparativo del suo regime nei quindici Stati membri, ma si ricorderà che, per regola generale, l'esistenza di gravi indizi a carico dell'indagato non è di per sé sufficiente per porlo in custodia cautelare. Occorre che l'incarcerazione corrisponda ad un bisogno reale dell'inchiesta, ad esempio impedire pressioni sui testimoni o contatti tra i coimputati, o all'esistenza di rischi gravi per l'ordine pubblico, per esempio quello legato alla ricomparsa, nella zona dove un bambino è stato rapito, del presunto rapitore.

40. Peraltro, la tendenza legislativa attuale va più che chiaramente nel senso di un controllo sempre più stringente sulla collocazione in custodia cautelare e sulla durata della stessa, anche con la fissazione di una durata massima che non può essere superata salvo che in ipotesi eccezionali e nettamente circoscritte.

41. Sarebbe per lo meno poco coerente con questa tendenza decretare che il lavoratore turco posto in custodia cautelare, perché si possa rendere giustizia in condizioni ottimali, si sia egli stesso, e in maniera colpevole, escluso dal mercato regolare del lavoro.

42. Queste considerazioni, di per sé sole, mi sembrano giustificare che il fatto di essere posto in custodia cautelare non possa significare l'espulsione dal mercato del lavoro. Ma vi è un'altra ragione che si oppone assolutamente a una tale interpretazione, ed è la presunzione d'innocenza prevista dall'art. 6, n. 2, della Convenzione di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

43. Questa presunzione implica che, fino al giorno in cui il giudice competente abbia accertato la responsabilità dell'imputato con decisione passata in giudicato, questi è considerato innocente e, di conseguenza, non può essere sanzionato in ragione dei fatti di cui lo si sospetta essere autore.

44. Essa deve essere intesa in maniera particolarmente rigorosa, in modo che ogni forma di sanzione, compresa la privazione del diritto di accedere ad un impiego, debba essere ritenuta inammissibile fintanto che l'imputato, non essendo stato giudicato, può avvalersene.

45. La presunzione di innocenza non si presta ad alcun accomodamento e non è in alcun modo messa in questione dalla custodia cautelare che, come sopra ricordato, trova la sua giustificazione e la sua ragion d'essere nei bisogni dell'inchiesta e niente affatto nella repressione.

46. Devo dunque concludere che il fatto che il signor Nazli sia stato posto in custodia cautelare per tredici mesi non ha per effetto di fargli perdere i diritti che aveva anteriormente acquisito in virtù dell'art. 6, n. 1, terzo trattino, della decisione n. 1/80.

47. Giungo così al secondo problema sollevato dalla prima questione del giudice a quo, cioè quello delle eventuali conseguenze su questi stessi diritti di una condanna a una pena detentiva accompagnata dalla sospensione condizionale.

48. Mi sembra che necessiti di una trattazione molto breve. In effetti, la sospensione della pena detentiva permette al condannato di restare in libertà o, se era stato posto in custodia cautelare, di recuperare la libertà e quindi di svolgere un'attività lavorativa subordinata.

49. L'obiettivo stesso della sospensione condizionale è di evitare che il condannato sia isolato dalla società a causa della carcerazione e di permettergli di conservare, o di riprendere, uno stile di vita del tutto normale incluso l'esercizio di una professione. Associare alla condanna del lavoratore turco a una pena detentiva con sospensione condizionale la perdita del diritto di svolgere un'attività lavorativa subordinata andrebbe direttamente contro quest'obiettivo.

50. Per di più, ciò significherebbe munire la pena inflitta, che proprio il Tribunale, a seguito di un esame completo e oggettivo di tutti gli elementi della vicenda, in particolare della gravità del reato, della fedina penale dell'interessato e delle sue prospettive di reinserimento, ha voluto mite, di una sanzione molto grave, dal momento che l'interessato, perdendo il diritto di lavorare, perderebbe ugualmente il diritto di soggiornare.

51. L'esclusione che così subirebbe il lavoratore turco sarebbe in flagrante contraddizione con la possibilità di reinserimento che il giudice nazionale ha inteso lasciare aperta non reputandola irrealistica. Segnaliamo anche che in certi casi, allorquando la sospensione sia accompagnata da condizioni imposte al condannato al fine di concedere al processo di reinserimento tutte le possibilità di riuscita, l'obbligo di svolgere un impiego regolare figura sistematicamente tra tali condizioni.

52. Privare il lavoratore turco della possibilità di conformarsi a quest'obbligo contravverrebbe palesemente al trattamento che il giudice penale ha ritenuto appropriato applicare al delinquente e, per di più, in questi casi condurrebbe alla revoca della sospensione, come previsto ogni volta che il condannato non si conformi agli obblighi che gli sono stati imposti.

53. Seppur per ragioni diverse, la conclusione che dunque s'impone è che la condanna ad una pena detentiva con sospensione condizionale, al pari della custodia

cautelare, non ha per effetto di privare il lavoratore turco dei diritti che ha potuto acquisire anteriormente, in virtù dell'art. 6, n. 1, terzo trattino, della decisione n. 1/80.

54. Diversa è però la questione, pure postaci dal giudice a quo, di sapere se un lavoratore turco che si trovi nella situazione del signor Nazli possa essere oggetto di un provvedimento di espulsione per esigenze di tutela dell'ordine pubblico.

L'ammissibilità dell'espulsione del lavoratore turco per ragioni di prevenzione generale

55. Come sopra esposto, il giudice remittente ritiene che, vista la motivazione della sentenza che ha condannato il signor Nazli a un anno e nove mesi di carcere con la sospensione condizionale, sia impossibile prendere in considerazione motivi di prevenzione speciale per giustificare la sua espulsione, cosicché si debba ritenere che quest'ultima sia stata decisa a titolo di prevenzione generale.

56. La questione che ci viene posta è dunque se la decisione n. 1/80 consenta l'espulsione fondata su tali motivi. Dall'art. 14, n. 1, della stessa, risulta che le disposizioni del capitolo II, sezione 1, dedicate alle «questioni relative al lavoro e alla libera circolazione dei lavoratori», «si applicano con riserva dei limiti giustificati da motivi di ordine pubblico, sicurezza e sanità pubblica».

57. Se fossimo in presenza dell'espulsione, da parte di uno Stato membro, di un lavoratore cittadino di un altro Stato membro fondata su questi motivi, la risposta sarebbe sicura.

58. In effetti, l'art. 3 della direttiva del Consiglio 25 febbraio 1964, 64/221/CEE, per il coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento e il soggiorno degli stranieri, giustificati da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica [5], dispone, ai nn. 1 e 2, che «i provvedimenti di ordine pubblico o di pubblica sicurezza devono essere adottati esclusivamente in relazione al comportamento personale dell'individuo nei riguardi del quale essi sono applicati. La sola esistenza di condanne penali non può automaticamente giustificare l'adozione di tali provvedimenti». Quest'articolo è stato interpretato dalla Corte nel senso che esso «osta all'espulsione di un cittadino di uno Stato membro, qualora questo provvedimento venga adottato nell'intento di dissuadere altri stranieri, cioè qualora esso sia fondato (...) su considerazioni di "prevenzione generale"» [6].

5 — GU L 56, pag. 850.

6 — Sentenza 26 febbraio 1965, causa 67/74, Bonsignore (Racc. pag. 297, punto 7).

59. Nel caso dei lavoratori turchi manca una simile spiegazione, da parte di una disposizione attuativa, di ciò che debba intendersi per «limiti giustificati da motivi di ordine pubblico».

60. Da qui le due tesi contrapposte, da una parte, quella difesa dal Comune di Norimberga e dal governo tedesco e, dall'altra, quella difesa dal signor Nazli, dal governo francese e dalla Commissione.

61. Secondo la prima, le esigenze di ordine pubblico, come quelle contemplate dall'art. 14 della decisione n. 1/80, devono essere intese nel modo classico, cioè molto ampio, comprendenti dunque la prevenzione generale. Il fatto che l'art. 12 dell'Accordo di associazione indichi che «le parti contraenti convengono di ispirarsi agli articoli 48, 49 e 50 del Trattato che istituisce la Comunità per realizzare gradualmente fra loro la libera circolazione dei lavoratori» non si oppone in alcun modo a quest'interpretazione.

62. In effetti, oltre al fatto che questa disposizione ha carattere programmatico, il divieto di ricorrere all'espulsione a titolo di prevenzione generale non potrebbe essere fondato sull'art. 48 del trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 39 CE) e sarebbe stato introdotto, per i soli cittadini comunitari, dalla direttiva 64/221.

63. Secondo l'altra tesi in discussione, benché la situazione del lavoratore turco non sia identica a quella del lavoratore cittadino di uno Stato membro, non fosse altro perché al primo non è stato concesso il diritto alla libera circolazione che possiede il secondo, è nondimeno possibile, e sembra anche necessario a fronte del precitato art. 12 dell'Accordo di associazione e conformemente a quanto asserito dalla Corte nella citata sentenza Bozkurt, al punto 20, applicare al lavoratore turco i principi derivanti dall'art. 48 del Trattato ogni volta che ciò sia possibile [7].

64. Orbene, se in effetti il divieto di provvedimenti d'espulsione rientranti nella prevenzione generale è previsto solamente dall'art. 3 della direttiva 64/221, tale divieto potrebbe ugualmente desumersi da un'interpretazione ragionevole dell'art. 48 del Trattato e potrebbe dunque essere trasposto ai lavoratori turchi in quanto principio derivante dall'art. 48, nonostante l'assenza nel loro caso di qualsiasi disposizione analoga all'art. 3 della direttiva 64/221.

65. A sostegno di questa tesi si fa riferimento, da parte del signor Nazli, alla sentenza Royer [8], nella quale la Corte ha affermato che si deve intendere la riserva di cui all'art. 48, n. 3, del Trattato nel senso che essa apre la possibilità, in casi singoli e in presenza di idonee giustificazioni, di

7 — Nello stesso senso, si vedano le sentenze Tetik, precitata, punti 20 e 28; 30 settembre 1997, causa C-36/96, Günaydin (Racc. pag. I-5143, p. 21); causa C-98/96, Ertanir (Racc. pag. I-5179, punto 21), e 26 novembre 1998, causa C-1/97, Birden (Racc. pag. I-7747, punto 23).

8 — Sentenza 8 aprile 1976, causa 48/75 (Racc. pag. 497, punto 29).

restrizioni all'esercizio di un diritto direttamente conferito dal Trattato e, da parte della Commissione, alla sentenza Bouchereau [9], nella quale la Corte ha dichiarato che il richiamo da parte di un'autorità nazionale alla nozione d'ordine pubblico presuppone in ogni caso, oltre al turbamento dell'ordine sociale insito in qualsiasi infrazione della legge, l'esistenza di una minaccia effettiva e abbastanza grave ad un interesse fondamentale della società.

66. Come decidere tra queste due concezioni diametralmente opposte?

67. Direi, innanzi tutto, che è ben chiaro che lo status del lavoratore turco si differenzia sotto un certo numero di aspetti fondamentali da quello del lavoratore comunitario, e che dunque non si tratta di porre come principio generale che il primo deve essere trattato sotto ogni aspetto come il secondo.

68. Si ricordi, a questo proposito, che l'entrata del lavoratore turco nel territorio di uno Stato membro può essere subordinata a una vera e propria autorizzazione di soggiorno che, per dar origine a diritti in materia di lavoro non deve essere stata ottenuta a titolo provvisorio o con frode [10]. Contrariamente alla «carta di soggiorno» attribuita ai cittadini degli Stati membri [11], il permesso di soggiorno concesso al lavoratore turco non deve essere rinnovato automaticamente dopo cinque anni. Questo permesso non conferisce il diritto alla libera circolazione all'interno degli altri Stati membri.

69. Da tutti questi elementi si può dedurre che, anche allorquando abbia acquisito il diritto al libero accesso a qualsiasi attività lavorativa subordinata di sua scelta, il lavoratore turco non fruisce di un diritto di soggiorno dal contenuto del tutto identico a quello del lavoratore comunitario.

70. Questa, tuttavia, non mi sembra una ragione sufficiente per concludere che al lavoratore turco possa applicarsi una nozione di «minaccia all'ordine pubblico» diversa da quella che si applica al lavoratore comunitario.

71. Infatti, non sarebbe concepibile che un solo atto di vendita di stupefacenti debba sempre costituire nel caso del lavoratore turco un turbamento dell'ordine pubblico, mentre il lavoratore comunitario potrebbe effettuarne svariati prima di provocare il medesimo turbamento.

9 — Sentenza 27 ottobre 1977, causa 30/77 (Racc. pag. 1999, punto 35).

10 — V. le sentenze citate ai punti 56 e 59 della sentenza Birden, precitata.

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

72. Non trovando alcun elemento oggettivo che permetta di intendere diversamente le esigenze dell'ordine pubblico a seconda del preciso status dell'interessato, ritengo che occorra applicare il principio «a identico crimine, qualificazione giuridica identica».

73. Come ha giustamente sottolineato la Commissione, rileverò poi che la protezione contro l'espulsione per motivi d'ordine pubblico attinenti alla prevenzione generale non presuppone che la libera circolazione sia pienamente realizzata.

74. In effetti, quando è stata adottata la direttiva 64/221, questa non era stata ancora assicurata ai lavoratori comunitari. Del pari, farò osservare che, a partire dal momento in cui un diritto di soggiorno è riconosciuto, la possibilità per uno Stato membro di adottare nei confronti di un lavoratore un provvedimento di espulsione deve necessariamente essere circoscritta.

75. Orbene, ammettere che uno Stato membro possa, nei confronti dei lavoratori turchi, emanare provvedimenti di espulsione invocando unicamente la prevenzione generale significherebbe ridurre questa delimitazione a ben poca cosa e, comunque, andrebbe in senso opposto alla volontà, affermata nell'Accordo di associazione, di ispirarsi, per definire lo status del lavoratore turco, nella misura più ampia possibile, allo status conferito al lavoratore comunitario dall'art. 48 del Trattato, il quale, più che essere stato completato dalla direttiva 64/221, è stato reso esplicito nelle sue conseguenze.

76. Infine, per tornare al caso del signor Nazli, devo sottolineare che si può ben scommettere che solo in casi del tutto eccezionali uno Stato membro si troverà confrontato a una situazione in cui uno dei suoi giudici penali, nello stesso tempo in cui condanna un cittadino turco per coinvolgimento in traffico di droga, constata che il condannato «non è suscettibile di commettere altri reati» e formula, in modo così sicuro, un pronostico favorevole al reinserimento dell'interessato, escludendo del pari che l'espulsione di quest'ultimo possa ricollegarsi alla prevenzione speciale, la cui ammissibilità e necessità in un certo numero di ipotesi non è il caso di mettere in discussione.

77. Per questo complesso di ragioni concludo che l'art. 14, n. 1, della decisione n. 1/80 non autorizza uno Stato membro a procedere all'espulsione di un lavoratore turco fondandosi esclusivamente su motivi di prevenzione generale.

Conclusioni

78. Giunto al termine di queste conclusioni, propongo alla Corte di fornire le seguenti soluzioni alle questioni che le sono state deferite dal giudice nazionale:

«1) Un lavoratore turco, che ha ottenuto lo status giuridico specificato al terzo trattino dell'art. 6, n. 1, della decisione n. 1/80 del Consiglio d'associazione costituito ai sensi dell'Accordo d'associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia del 19 settembre 1980, relativa allo sviluppo dell'associazione, non lo perde in seguito per essere stato detenuto in custodia preventiva per gravi sospetti di reato ed infine condannato a pena detentiva per il reato all'origine della detenzione preventiva, pena non scontata per concessione della sospensione condizionale.

2) L'espulsione di un lavoratore turco nella situazione di cui sopra a solo scopo di monito intimidatorio, cioè per dissuadere gli altri stranieri, non è conciliabile con l'art. 14, n. 1, della decisione n. 1/80».