



OSSERVATORIO SULLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA N. 2/2016

1. LA CORTE DI GIUSTIZIA SI PRONUNCIA SULLE “NUOVE” CONDIZIONI PIÙ RESTRITTIVE PREVISTE DALLA NORMATIVA NAZIONALE DI UNO STATO MEMBRO UE IN MATERIA DI RICONGIUNGIMENTO FAMILIARE DI CITTADINI TURCHI ECONOMICAMENTE ATTIVI IN POSSESSO DI UN PERMESSO DI SOGGIORNO A TEMPO INDETERMINATO NELLO STATO MEMBRO IN QUESTIONE, DA PARTE DI FAMILIARI ECONOMICAMENTE INATTIVI

[Caner Genç \(Causa C-561/14\) sentenza della Corte di giustizia \(Grande Sezione\) del 12 aprile 2016 \(ECLI:EU:C:2016:247\)](#)

Rinvio pregiudiziale – Accordo di associazione CEE-Turchia – Decisione n. 1/80 – Articolo 13 – Clausola di “standstill” – Ricongiungimento familiare – Normativa nazionale che prevede condizioni nuove più restrittive in materia di ricongiungimento familiare per i familiari non economicamente attivi di cittadini turchi economicamente attivi residenti e titolari di un diritto di soggiorno nello Stato membro in questione – Condizione attinente al legame sufficiente a consentire un’integrazione riuscita.

Una misura nazionale, come quelle di cui trattasi nel procedimento principale, che subordina il ricongiungimento familiare tra un lavoratore turco residente legalmente nello Stato membro considerato e suo figlio minore alla condizione che quest’ultimo abbia instaurato o abbia la possibilità di instaurare con tale Stato membro un legame sufficiente a consentirgli un’integrazione riuscita, laddove il figlio in questione e l’altro genitore risiedono nello Stato di origine o in un altro Stato e la domanda di ricongiungimento familiare sia presentata dopo due anni dalla data in cui il genitore residente nello Stato membro di cui trattasi ha ottenuto un permesso di soggiorno a tempo indeterminato oppure un permesso di soggiorno che consente il soggiorno permanente, costituisce una «nuova restrizione», ai sensi dell’articolo 13 della decisione n. 1/80 del Consiglio di Associazione, del 19 settembre 1980, relativa allo sviluppo dell’associazione, allegata all’Accordo che crea un’associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia, firmato 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 che è stato concluso, approvato e confermato a nome di quest’ultima con decisione 64/732/CEE del Consiglio, del 23 dicembre 1963.

Una tale restrizione non è giustificata.

La sentenza in oggetto, pronunciata dalla Corte di giustizia riunita in grande sezione, origina da un rinvio pregiudiziale operato dalla Corte d'appello della regione Est danese, dinanzi alla quale il signor Genc, un cittadino turco di 23 anni, aveva impugnato la sentenza del Tribunale di Glostrup che aveva confermato la precedente decisione del Ministero dell'Integrazione danese con cui era stato negato, allo stesso ricorrente, il permesso di soggiorno in Danimarca a titolo di ricongiungimento familiare con il padre, anch'egli cittadino turco ma economicamente attivo, regolarmente residente in Danimarca e titolare di un permesso di soggiorno a tempo indeterminato in tale Stato. Con il rinvio pregiudiziale operato dalla Corte d'appello danese, la Corte di giustizia è stata chiamata ad interpretare alcune disposizioni dell'Accordo di associazione del 1963 tra l'allora Comunità economica europea (CEE) e la Turchia e della decisione n. 1/80 del Consiglio di Associazione, allegata all'Accordo di associazione in questione, al fine di valutare la compatibilità con questi ultimi della normativa danese applicabile al ricongiungimento familiare di cittadini di Stati terzi economicamente attivi da parte di familiari economicamente inattivi.

La normativa UE oggetto di interpretazione nella causa in commento sono gli articoli 12 e 13 dell'Accordo di associazione, tra l'allora CEE e la Turchia, con i quali si intendeva realizzare gradualmente tra loro la libera circolazione dei lavoratori ed eliminare le restrizioni alla libertà di stabilimento, ma soprattutto l'articolo 13 della ricordata decisione n. 1/80, con cui gli Stati membri e la Turchia si impegnavano a non introdurre nuove restrizioni sulle condizioni di accesso all'occupazione dei lavoratori e dei loro familiari che si trovino sui rispettivi territori in situazione regolare, e l'articolo 41, paragrafo 1, del Protocollo addizionale all'Accordo di associazione, firmato nel 1970 a Bruxelles, e concluso, approvato e confermato per l'allora Comunità dal regolamento 2760/72, del Consiglio, del 19 dicembre 1972, mediante il quale la stessa limitazione all'introduzione di nuove restrizioni si applica anche alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione di servizi.

Le perplessità della Corte d'appello danese sono state suscitate dalla c.d. legge danese sugli stranieri, in particolare dalle modifiche introdotte alla stessa nel 2004, ed in base alle quali, il rilascio del permesso di soggiorno in Danimarca, nei casi in cui il richiedente il ricongiungimento familiare, di una persona residente in Danimarca in possesso di un permesso di soggiorno permanente, risieda nel paese di origine o in un altro paese, è possibile solo qualora il richiedente abbia o possa avere con la Danimarca un legame sufficiente a consentire un'integrazione riuscita. Peraltro, sempre secondo la normativa danese, quest'ultima condizione si applicherebbe solo se la domanda fosse presentata dopo due anni dalla data in cui il familiare residente in Danimarca avesse ottenuto un permesso di soggiorno a tempo indeterminato nello Stato membro in questione. I dubbi della Corte d'appello danese riguardavano proprio se le modifiche introdotte dalla normativa danese del 2004 potessero costituire delle nuove restrizioni incompatibili con le clausole di *standstill* previste dalla decisione n. 1/80 e dal Protocollo addizionale, entrambi allegati all'Accordo di associazione tra l'allora CEE e la Turchia. Infatti, proprio in base a tale nuova normativa, l'Ufficio danese per l'immigrazione, e poi lo stesso Ministero dell'integrazione, hanno respinto la domanda di soggiorno del signor Genc, motivando la decisione con il fatto che il richiedente non aveva o non poteva avere un legame con la Danimarca sufficiente a consentirgli un'integrazione riuscita in tale Stato membro.

Il giudice del rinvio, dinanzi al quale il signor Genc ha impugnato la sentenza del Tribunale di Glostrup, con cui era stata confermata la decisione di rifiuto del permesso di soggiorno adottata dalle autorità amministrative competenti, prima di sospendere il procedimento nazionale per rivolgersi alla Corte di giustizia UE ha rilevato come il giudice dell'Unione avesse già dichiarato, in particolare nelle sentenze *Demir* e *Dogan*, che eventuali nuove restrizioni rientranti nell'ambito della clausola di *standstill* potessero essere ammesse solo qualora la restrizione in questione fosse giustificata da un motivo imperativo di interesse generale, e fosse idonea a garantire il raggiungimento dell'obiettivo legittimo perseguito e non andasse al di là di quanto necessario per ottenerlo. In base a tali considerazioni, la Corte d'appello danese ha deciso di porre alla Corte di giustizia UE una domanda fondamentale, benché contenuta in quattro distinte questioni pregiudiziali, ed, in particolare, se una misura nazionale che subordina il ricongiungimento familiare tra un lavoratore turco residente legalmente nello Stato membro in questione e suo figlio minore alla condizione che quest'ultimo abbia instaurato o abbia la possibilità di instaurare con tale Stato membro un legame sufficiente a consentirgli un'integrazione riuscita, e che la domanda di ricongiungimento familiare sia presentata dopo due anni dalla data in cui il genitore residente nello Stato membro ha ottenuto un permesso di soggiorno a tempo indeterminato, costituisca una nuova restrizione, ai sensi dell'articolo 13 della decisione n. 1/80 e dell'articolo 41, paragrafo 1, del Protocollo addizionale.

La Corte di giustizia, preliminarmente alla trattazione specifica delle questioni poste dal giudice del rinvio, si è soffermata in particolare sull'ambito di applicazione *ratione personae* dell'articolo 13 della decisione 1/80, evidenziando che la clausola di *standstill* contenuta in quest'ultima disposizione non può riferirsi al signor Genc, ricorrente nel procedimento principale, quanto al padre di questi, unico soggetto che, in qualità di lavoratore regolarmente inserito nel mercato del lavoro in Danimarca e titolare di un permesso di soggiorno a tempo indeterminato in tale Stato membro, rientra nell'ambito di applicazione del divieto di «introdurre nuove restrizioni sulle condizioni di accesso all'occupazione dei lavoratori e dei loro familiari» che si trovino regolarmente, quanto al soggiorno e all'occupazione, nel territorio di uno Stato membro. Pertanto, se la clausola di *standstill* di cui all'articolo 13 della decisione 1/80 sia idonea a provocare la disapplicazione di una misura nazionale come quella introdotta in Danimarca nel 2004, consiste in una valutazione che va ricondotta alla sola situazione del lavoratore turco residente nello Stato membro considerato, nel caso di specie il padre del signor Genc, allorché si constati che la normativa nazionale in questione possa incidere sulla sua libertà di esercitare un'attività lavorativa subordinata in tale Stato membro.

Nel valutare se la normativa danese in oggetto costituisse una nuova restrizione incidente sull'esercizio da parte dei lavoratori turchi, come il padre del signor Genc, di un'attività economica nel territorio dello Stato membro interessato, la Corte di giustizia ha operato un parallelismo con la precedente sentenza nella causa *Dogan*, in cui il giudice UE, sebbene in materia di stabilimento, aveva affermato che una normativa nazionale che rendeva più difficile il ricongiungimento familiare dei coniugi dei cittadini turchi rispetto alla normativa applicabile al momento dell'entrata in vigore del protocollo addizionale costituiva una nuova restrizione all'esercizio della libertà di stabilimento da parte dei cittadini turchi. Infatti, sempre secondo la Corte di giustizia nella sentenza *Dogan*, la decisione di un cittadino turco di stabilirsi in uno Stato membro per ivi esercitare un'attività economica in modo stabile può essere influenzata negativamente qualora la normativa di detto Stato membro renda difficile o impossibile il ricongiungimento familiare, facendo sì

che il cittadino turco in questione si veda costretto a scegliere tra la sua attività in detto Stato membro e la propria vita familiare in Turchia. Partendo da tali presupposti, la Corte di giustizia, nella causa in oggetto, ha dichiarato la clausola di *standstill* concernente la libera circolazione dei lavoratori, di cui all'articolo 13, della decisione 1/80, e quella concernente l'esercizio della libertà di stabilimento, di cui all'articolo 41, paragrafo 1, del protocollo addizionale all'Accordo di associazione, oggetto della ricordata sentenza *Dogan*, come aventi la medesima finalità e quindi trasponibili (punti 41-42 della sentenza in commento).

In base a quanto precede, il giudice UE, al punto 50 della sentenza in commento, conclude che una normativa nazionale, come quella danese in oggetto, che rende più difficile il ricongiungimento familiare inasprendo le condizioni di prima ammissione dei figli minori di cittadini turchi residenti nello Stato membro in questione in qualità di lavoratori, rispetto a quelle applicabili al momento dell'entrata in vigore della decisione 1/80, e che pertanto è idonea a compromettere l'esercizio di un'attività economica da parte di tali cittadini nel suddetto territorio, costituisce una «nuova restrizione» nei confronti dei cittadini turchi all'esercizio della loro libera circolazione dei lavoratori nello Stato membro in questione. Allo stesso tempo, però, la Corte di giustizia ha anche affermato, richiamando la precedente sentenza *Demir*, che una «nuova restrizione», idonea a compromettere l'esercizio di una libertà fondamentale da parte dei cittadini turchi, sia vietata a meno che essa rientri nelle limitazioni di cui all'articolo 14 della decisione 1/80, riconducibili ai tradizionali motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica, o sia giustificata da un motivo imperativo di interesse generale, e sia idonea a garantire il raggiungimento dell'obiettivo legittimo perseguito e non vada al di là di quanto necessario per ottenerlo.

A questo punto, procedendo alla valutazione se l'obiettivo di raggiungere un'integrazione riuscita, posto dall'ordinamento giuridico danese, possa costituire un motivo imperativo di interesse generale tale da giustificare una nuova restrizione, il giudice UE si pronuncia affermativamente, seguendo peraltro quanto rilevato dall'AG Mengozzi al punto 35 delle sue [conclusioni](#), in cui ha anche sottolineato come le preoccupazioni relative all'integrazione dei cittadini di paesi terzi negli Stati membri ospitanti non sono estranee al diritto dell'Unione. Tuttavia, la stessa Corte, nell'affermare che l'obiettivo di raggiungere un'integrazione riuscita possa costituire un motivo imperativo di interesse generale tale da giustificare una nuova restrizione, allo stesso tempo però essa non ha potuto non constatare che la dimostrazione di un'integrazione riuscita è una condizione che si applica soltanto a coloro che presentano una domanda di ricongiungimento trascorsi due anni dalla data in cui il genitore residente nel territorio danese abbia ottenuto un permesso di soggiorno a tempo indeterminato, come accaduto nella causa di specie.

Secondo la Corte, infatti, l'applicazione del requisito dell'integrazione riuscita ai soli casi in cui la domanda di ricongiungimento familiare da parte di un figlio minore sia presentata trascorsi due anni dall'ottenimento di un permesso di soggiorno a tempo indeterminato nello Stato membro in questione da parte del genitore, e non anche ai casi in cui non sia ancora trascorso un tale intervallo di tempo, non sembra legare il requisito dell'integrazione riuscita alla situazione personale del minore coinvolto, come ad esempio la sua età o il suo legame con tale Stato membro. Il requisito in questione richiesto dall'ordinamento danese, invece, secondo la Corte, non risulterebbe direttamente riferibile a concrete possibilità di conseguire un'integrazione riuscita, essendo legato piuttosto al periodo di tempo intercorso tra il rilascio del permesso di soggiorno permanente in Danimarca del genitore e la data di presentazione della domanda di ricongiungimento familiare da parte del figlio.

L'applicazione di un tale criterio, formalisticamente temporale, secondo il giudice UE rischia di provocare delle discriminazioni meramente in funzione della data di presentazione della domanda di ricongiungimento familiare tra minori che invece si trovano in situazioni personali del tutto analoghe, per quanto riguarda la loro età e i loro legami con la Danimarca nonché la loro relazione con il genitore ivi residente. A tal riguardo, la Corte di giustizia, richiamando quanto rilevato dall'AG Mengozzi al punto 54 delle sue conclusioni, ha affermato che la valutazione della situazione personale del minore interessato, da parte delle autorità nazionali competenti, deve avvenire sulla base di criteri sufficientemente precisi, oggettivi e non discriminatori da esaminare caso per caso, che si concluda con una decisione motivata che può essere oggetto di un ricorso effettivo posto a garanzia di prassi amministrative di rifiuto sistematico (punto 66 della sentenza in commento).

In conclusione, quindi, la Corte di giustizia non ha certamente condannato la normativa danese per aver previsto il requisito dell'integrazione riuscita quale condizione per l'accoglimento di una domanda di ricongiungimento familiare da parte di un minore figlio di un cittadino turco regolarmente soggiornante a tempo indeterminato nel territorio dello Stato membro in questione. Infatti, la stessa Corte, sebbene abbia ritenuto tale requisito una nuova restrizione, ai sensi dell'articolo 13, della decisione 1/80, ha, allo stesso tempo, giustificato tale restrizione in quanto integrante un motivo imperativo di interesse generale. Nonostante ciò, la normativa danese sugli stranieri, secondo il giudice UE, risulterebbe comunque non giustificata e quindi incompatibile con il diritto dell'Unione, in particolare con la clausola di *standstill* di cui all'articolo 13, della decisione 1/80, in quanto la richiesta o meno del requisito dell'integrazione riuscita non tiene conto della situazione personale del minore e rischia di provocare discriminazioni in funzione della mera data di presentazione della domanda di ricongiungimento. Di conseguenza, se la normativa danese avesse imposto la prova di un'integrazione riuscita indiscriminatamente a qualsiasi minore che intenda presentare domanda di ricongiungimento familiare, indipendentemente dal momento in cui questa sia presentata effettivamente, si sarebbe potuto ragionevolmente concludere che il giudice UE non avrebbe avuto alcun problema a dichiararla compatibile con il diritto dell'Unione.

MICHELE MESSINA