

Corte di giustizia: subordinare il ricongiungimento familiare alla conoscenza della lingua del paese di destinazione da parte del coniuge costituisce una restrizione non giustificata

Sergio Galleano

Avvocato giuslavorista in Milano e Roma

Sommario: 1. La normativa europea in tema di lavoratori extracomunitari. – 2. Il ricongiungimento familiare del lavoratore straniero. – 3. La particolare disciplina dei lavoratori turchi. – 4. Il caso esaminato dalla Corte di giustizia. – 5. Conclusioni

1. La normativa europea in tema di lavoratore extracomunitario

La Direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, disciplina una procedura uniforme di domanda valida per tutti gli Stati membri dell'Unione per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di dimorare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e stabilisce una base comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro¹.

Durante il dibattito al parlamento europeo, il 12 dicembre 2011, la relatrice Veronique Mathieu (PPE, FR) aveva sottolineato: "*La direttiva sul permesso unico è una risposta alla crisi di mano d'opera che si profila all'orizzonte europeo, rendendo possibile anche il controllo della mano d'opera. È meglio verificare tutte le forme d'immigrazione e eliminare le tentazioni di frode e immigrazione illegale. Oltre a semplificare le procedure per il permesso di residenza e di lavoro, il permesso unico permette di attribuire una serie di diritti comuni ai lavoratori di paesi terzi e a quelli europei. L'uguaglianza di trattamento è il centro di questa direttiva*"².

Ed in effetti la Direttiva, oltre a disciplinare le modalità di formulazione delle procedure e del permesso unico, stabilisce anche (Capo III, art. 12 e segg.) i diritti alla parità di trattamento nelle condizioni di lavoro, all'associazione sindacale, all'istruzione e alla formazione professionale, alla sicurezza sociale e al riconoscimento dei titoli di studio, anche se acquisiti nel paese di origine, oltre che ai servizi sociali e a quelli di consulenza forniti dai servizi per l'impiego.

Pur con delle limitazioni in relazione allo svolgimento effettivo di un'attività lavorativa da stabilire da parte degli Stati membri³, la tutela per i lavoratori extra comunitari – dopo molte mediazioni – è comunque particolarmente accentuata rispetto alla

1 In generale, v. A. Pitrone, *Regimi speciali in materia di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi nell'Unione europea*, Editoriale scientifica, 2018.

2 Ufficio stampa del Parlamento UE, *Permesso unico di residenza e lavoro e nuovi diritti per i lavoratori extracomunitari*, comunicato del 13.12.11, sul sito <https://www.europarl.europa.eu/news/it>.

3 G. Bonaccio, *Cittadini extracomunitari. Ingresso, soggiorno e regolarizzazioni*, Maggioli, Repubblica di San Marino, 2003, pp. 17 e ss.

disciplina precedente, riducendo l'ambito di discrezionalità dei singoli Stati membri, non solo in relazione alle condizioni per il rilascio dei permessi.

Infatti, fatte salve le deroghe consentite dall'articolo 12, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2011/98, uno Stato membro non può, ad esempio, rifiutare o ridurre il beneficio di una prestazione di sicurezza sociale al titolare di un permesso unico per il fatto che i suoi familiari o taluni di essi risiedono non nel suo territorio, bensì in un paese terzo, quando invece accorda tale beneficio ai propri cittadini indipendentemente dal luogo in cui i loro familiari risiedono⁴.

La Direttiva citata non nasce ovviamente dal nulla, trovando la sua fonte nell'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione che dispone in merito a due diverse tipologie di diritti sociali: il diritto all'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e a quello all'assistenza abitativa, ponendo le basi per l'emanazione del regolamento CEE n. 883/2004⁵, che, a sua volta, sostituiva il precedente regolamento CEE n. 1408/71, al fine di disciplinare in modo uniforme la materia delle prestazioni familiari⁶.

Tali prerogative sono riconosciute e vanno rispettate secondo le modalità stabilite dall'Unione e in conformità con le legislazioni e prassi nazionali. La normativa non fornisce indicazioni circa le modalità e le forme organizzative attraverso le quali tutelare tali diritti, rinviando in merito alle legislazioni e prassi nazionali e alle fonti derivate UE. Quanto all'ambito di applicazione *ratione personae* dell'art. 34, par. 2, la norma configura un diritto di accedere alle prestazioni sociali a quanti risiedono o soggiornano legalmente in uno Stato membro, prerogativa che già trova fondamento nel TFUE e nel diritto derivato.

Le nuove regole non modificheranno la possibilità di ciascun governo nazionale di regolare il flusso di lavoratori extracomunitari, ma obbligheranno le autorità nazionali a rispondere a una richiesta per un permesso unico entro quattro mesi, riducendo le incertezze, l'*iter* amministrativo e i tempi d'attesa. La candidatura per il permesso potrà essere presentata sia dal lavoratore sia dall'impresa che assume.

La Corte di giustizia è ovviamente stata investita da numerose richieste di chiarimenti in merito alla portata della normativa e alle condizioni per l'accesso ai permessi di soggiorno.

4 Sentenza Inps c. WS del 25 novembre 2020 in causa C-302/19, § 39.

5 Si veda, per un approfondimento, F.M. Buonaiunti, *La legge applicabile alle prestazioni di sicurezza sociale nel regolamento Ce n. 883/2004*, in www.scienze giuridiche.uniroma1.it; M. ROCCELLA, T. TREU, *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, Milano, 2016, p. 110 ss.; S. SCIARRA, *Diritto del lavoro e diritto sociale europeo, un'analisi delle fonti*, in S. SCIARRA (a cura di), *Manuale di diritto sociale europeo*, Torino, 2010, pp. 1-27.

6 V.D. Gallo, A. Nato, *Cittadini di paesi terzi titolari di permesso unico di lavoro e accesso ai benefici sociali di natalità e maternità alla luce della sentenza O.D. e altri c. INPS*, in Lavorodirittieuropa.it, n.4/2021, pag. 14 e, più in generale, sotto un diverso profilo, S. Galleano, *La Corte di giustizia 2 settembre 2021, OD e altri contro Inps: esteso il diritto all'assegno natalità e maternità anche agli stranieri titolari del permesso unico di lavoro*, in questa rivista, 9.11.21 e S. Giubboni, *L'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale dei cittadini di Paesi terzi nel "dialogo" tra le Corti*, in Lavorodirittieuropa.it, 1/2021.

In un caso nel quale era in discussione la misura nazionale olandese che imponeva il superamento un corso di integrazione civica organizzato dalla Commissione Sociale Zekerheid a due cittadine di Paesi terzi titolari di regolari permessi di soggiorno di lungo periodo a tempo indeterminato, pena la comminazione di sanzioni economiche (ma senza che il mancato passaggio comportasse la perdita del permesso di soggiorno), la Corte con la sentenza P. e S. del 4 giugno 2015 (in causa C-579/13) si è così pronunciata: *«La direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo e, in particolare, gli articoli 5, paragrafo 2, e 11, paragrafo 1, della stessa non ostano ad una normativa nazionale, come quella di cui al procedimento principale, che imponga ai cittadini di paesi terzi che godano già dello status di soggiornanti di lungo periodo l'obbligo di superare un esame di integrazione civica, a pena di ammenda, a condizione che le sue modalità di applicazione non siano tali da compromettere la realizzazione degli obiettivi perseguiti dalla citata direttiva, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare. Il fatto che lo status di soggiornante di lungo periodo sia stato ottenuto prima che sorgesse l'obbligo di superare un esame di integrazione civica oppure dopo è irrilevante a tale riguardo».*

Come si vede, la Corte risulta essere particolarmente attenta alla facoltà degli stati membri di calibrare le condizioni alle quali consentire l'accesso al permesso di soggiorno, E tanto è comprensibile sia in ragione della mediazione della quale si è detto e sulla quale si tornerà, ma anche della necessità di contenere gli arrivi in ragione delle crisi internazionali che vedono aumentare il numero di persone che chiedono asilo nella Unione europea.

2. Il ricongiungimento familiare del lavoratore straniero

Il diritto al ricongiungimento familiare trova la sua origine, innanzi tutto, nella legislazione internazionale, di cui ricordiamo, *ex multis*, l'art. 16 Dichiarazione Universale dei diritti umani⁷ del 10.12.1948, sul punto confermata da due successive convenzioni del 1966: il Patto internazionale sui diritti civili e politici del 23 marzo (art. 23, comma 1⁸) ed il Patto Internazionale sui diritti economici, sociale e culturali del 16 dicembre (art. 10 comma 1⁹): tutti accordi che riconoscono la famiglia come nucleo fondamentale e naturale delle società.

A tali norme si aggiungono, nel settore qui trattato, gli artt. 9 ed in particolare 10 della Convenzione di New York del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo che contengono raccomandazioni a sua tutela nei procedimenti di ricongiungimento

7 Che recita: «La famiglia è il nucleo naturale e fondamentale della società e ha diritto ad essere protetta dalla società e dallo Stato.

8 Che contiene disposizione analoga alla Dichiarazione universale dei diritti umani (v. nota precedente).

9 Che recita: «1. La protezione e l'assistenza più ampia possibile devono essere accordate alla famiglia, che è il nucleo naturale e fondamentale della società, in particolare per la sua costituzione e fin quando essa abbia la responsabilità del mantenimento e dell'educazione di figli a suo carico. Il matrimonio deve essere celebrato con il libero consenso dei futuri coniugi».

familiare insieme a convenzioni successive come l'art. 44¹⁰ della Convenzione delle Nazioni Unite sui lavoratori migranti e familiari approvata dall'Assemblea generale dell'ONU il 18 dicembre 1990 ed è entrata in vigore il 1° luglio 2003.

Il Comitato per la protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (CMW) è l'organismo di esperti indipendenti che lavora per proteggere i diritti di milioni di lavoratori migranti in tutto il mondo e vigila sull'attuazione degli obblighi da parte degli Stati che aderiscono alla Convenzione. Gli Stati parte devono presentare rapporti periodici sui provvedimenti attuativi delle disposizioni della Convenzione nonché documentare i progressi compiuti e le difficoltà incontrate.

Ogni Stato parte era tenuto a inoltrare al Comitato il primo rapporto sull'attuazione della Convenzione entro un anno dall'entrata in vigore di quest'ultima, dopodiché i rapporti vanno presentati a cadenza quinquennale.

All'interno di questo quadro internazionale, in ambito europeo si ricordano la Convenzione europea di Strasburgo del 1977 sui lavoratori migranti¹¹, che istituisce, all'art. 12, l'obbligo di accogliere le domande di ricongiungimento in presenza di alcune condizioni¹² e, ancor prima, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1959, con tutti i suoi protocolli successivi, che all'art. 8 tutela la famiglia e la sua unità¹³.

Rileva anche la Carta sociale europea, adottata a Torino nel 1961 e rivista a Strasburgo nel 1996 la quale, all'art. 19, tratta in modo esaustivo del diritto dei lavoratori migranti e delle loro famiglie alla protezione ed all'assistenza sociale e "*ad agevolare per quanto possibile il ricongiungimento familiare del lavoratore migrante autorizzato a stabilirsi sul territorio*".

L'applicazione concreta di tali principi nell'ordinamento legislativo europeo è avvenuta, dapprima, con la Direttiva 2003/86, che stabilisce regole comuni per il diritto al ricongiungimento familiare per cittadini dei paesi terzi legittimamente residenti nell'Unione.

10 Particolarmente accurata è la previsione della norma: "*1. Gli Stati Parti alla Convenzione, riconoscendo che la famiglia è l'unità di base naturale e fondamentale della società e che ha diritto alla protezione da parte della società e dello Stato; essi prendono adeguate misure per garantire la salvaguardia dell'unità delle famiglie dei lavoratori migranti. 2. Gli Stati Parti alla Convenzione prendono misure opportune e che rientrano tra le loro competenze per favorire la riunificazione dei lavoratori migranti con i loro coniugi o con le persone che hanno con i lavoratori migranti un rapporto che, secondo la legge relativa, produce effetti equivalenti al matrimonio, nonché con i figli minorenni non sposati a loro carico. 3. Gli Stati di arrivo, per ragioni umanitarie, considerano con favore l'ipotesi di concedere un trattamento pari a quello di cui al paragrafo 2 di questo articolo, ad altri membri della famiglia dei lavoratori migranti*".

11 Su cui v. D. Ranalli, *L'accesso dello straniero alla assistenza sociale*, Cap. 1. *Il quadro internazionale*, rivista ADIR, Pacini giuridica, 2010

12 *Che sono il possesso di un'abitazione confacente e di un lavoro fisso o di risorse sufficienti del lavoratore soggiornante negli Stati membri, fissando anche il tempo massimo per 'evasione della pratica e l'obbligo di motivare eventuali deroghe in materia di ricezione delle domande di ricongiungimento.*

13 La norma è stata ripetutamente scrutinata dalla Corte costituzionale che, con le sentenze 224 e 464 del 2005 ha ribadito

L'obiettivo che questa direttiva si poneva è quello di tutelare l'unità familiare al fine di facilitare l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi¹⁴. Le finalità della Direttiva discendono dalle conclusioni a margine del Consiglio di Tampere del 1999¹⁵: il testo originario, presentato dal Parlamento Europeo su proposta della Commissione, conteneva una forte spinta innovativa e progressista, la quale però è stata fortemente ridimensionata dal passaggio del testo in Consiglio.

Tra le modifiche, in particolare, si segnalano le misure di integrazione che gli Stati membri sono autorizzati ad adottare ai sensi dell'art. 7, co. 2 sui soggiornanti di lungo periodo quali condizioni all'acquisizione del relativo *status* di, ovvero secondo il successivo art. 15 co. 3 al soggiorno in un secondo Stato membro), come pure la facoltà riconosciuta agli Stati membri dall'art 4 co. 5 della direttiva di apporre condizioni all'ingresso e soggiorno ai fini di ricongiungimento nell'ipotesi dei minori, maggiori di dodici anni, che giungano in uno Stato membro indipendentemente dal resto della famiglia ai sensi dell'art. 4 co. 1 della stessa direttiva.

Si legge in apertura della sentenza della Corte di giustizia nella causa promossa dal Parlamento europeo contro Consiglio dell'Unione europea¹⁶ sull'applicazione della Direttiva 2003/86" che *«Il secondo 'considerando' della direttiva così recita: «Le misure in materia di ricongiungimento familiare dovrebbero essere adottate in conformità con l'obbligo di protezione della famiglia e di rispetto della vita familiare che è consacrato in numerosi strumenti di diritto internazionale. La presente direttiva rispetta i diritti fondamentali ed i principi riconosciuti in particolare nell'articolo 8 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea [GU 2000, C 364, pag. 1; in prosieguo: la "Carta"]»».*

Già dal tenore del considerando citato si comprende l'importanza che il legislatore dell'Unione riconnetteva al ricongiungimento familiare dello straniero.

La Corte però, nella sentenza resa il 22 giugno 2006, respinge il ricorso presentato dal Parlamento avverso le modifiche attuate, statuendo che le limitazioni operate dal Consiglio sono giustificate e non sussistono le denunciate violazioni degli artt. 8 e 14 della Cedu.

La Corte, pur chiarendo che *«35 I diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del diritto dei quali la Corte garantisce l'osservanza. A tal fine la Corte si ispira alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e alle indicazioni fornite*

14 Hanno esercitato la clausola di *opt – out*, ovvero sono esenti dagli effetti di questa normativa, il Regno Unito, l'Irlanda e la Danimarca

15 Tenutosi il 15 e 16 ottobre 1999, a Tampere, il Consiglio europeo nel corso di una riunione straordinaria sulla creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell'Unione europea e che delineava "l'obiettivo di un'Unione europea aperta, sicura, pienamente impegnata a rispettare gli obblighi della Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati e di altri importanti strumenti internazionali per i diritti dell'uomo, e capace di rispondere ai bisogni umanitari con la solidarietà. Deve altresì essere messo a punto un approccio comune per garantire l'integrazione nella nostra società dei cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente nell'Unione": così le conclusioni della Presidenza della Commissione sul sito del Parlamento europeo.

16 Sentenza del 27 giugno 2006 in causa C-540/03.

dai trattati internazionali relativi alla tutela dei diritti dell'uomo cui gli Stati membri hanno cooperato o aderito. La CEDU riveste, a questo proposito, un particolare significato», ritiene che le modifiche operate in sede di approvazione della Direttiva non limitino i diritti stabiliti dalla Convenzione, venendo a costituire un complesso di tutele che tiene conto delle singole situazioni locali.

Gli interventi normativi dell'Unione si completano con la direttiva 2003/109 del 25 novembre 2003 che stabilisce i termini e le condizioni di concessione e ritiro dello status di soggiornante di lungo periodo a cittadini non comunitari (o cittadini di paesi terzi) che vivono legalmente in un paese dell'Unione europea (UE), determina i diritti di tali cittadini e gli ambiti in cui godono di pari trattamento rispetto ai cittadini dell'UE ed elenca le condizioni applicabili nel caso in cui desiderino trasferirsi in un altro paese dell'UE.

Secondo la Direttiva, per ottenere lo status di soggiornante di lungo periodo, i cittadini di paesi terzi devono aver vissuto legalmente e in via continuativa in un paese dell'UE per 5 anni, salvo assenze inferiori a 6 mesi consecutivi e non superiori a 10 mesi complessivi nell'intero periodo. Gli interessati devono dimostrare di disporre di risorse economiche stabili e regolari per il sostentamento proprio e della famiglia e di un'assicurazione contro le malattie.

Le autorità nazionali devono emettere una decisione sulle richieste, corredata della documentazione pertinente, entro 6 mesi dalla loro ricezione e possono negare lo status di soggiornante di lungo periodo per ragioni di ordine pubblico e sicurezza interna, ma non per ragioni economiche. Ai richiedenti ritenuti idonei viene concesso un permesso di soggiorno valido almeno cinque anni e automaticamente rinnovabile.

I soggiornanti di lungo periodo possono perdere il loro status nel caso in cui lo abbiano acquisito in modo fraudolento o siano destinatari di un provvedimento di allontanamento perché ritenuti una minaccia grave per l'ordine pubblico e la sicurezza ovvero ancora quando escono dall'UE per 12 mesi consecutivi.

È garantito loro lo stesso trattamento dei cittadini del paese in ambiti come il lavoro, l'istruzione, la sicurezza sociale, il fisco e la libertà di associazione. Tuttavia, in determinati casi, i paesi dell'UE possono limitare tale parità di trattamento.

I cittadini di paesi terzi possono trasferirsi per vivere, lavorare o studiare in un altro paese dell'UE per più di tre mesi, purché soddisfino determinate condizioni, e possono essere accompagnati dai membri della loro famiglia.

La Direttiva non si applica a determinate categorie di cittadini di paesi terzi, quali gli studenti, coloro che lavorano temporaneamente "alla pari" o i lavoratori stagionali.

Il 1° maggio 2010 è poi entrato in vigore il regolamento n. 883/2004¹⁷, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale degli Stati membri dell'Unione europea, a seguito dell'adozione, avvenuta il 16 settembre 2009, del regolamento CE n.

17 Sul quale v. R.M. Buonaiuti, *La legge applicabile alle prestazioni di sicurezza sociale nel regolamento Ce n. 883/2004*, in RDSS, anno X, n. 3, 2010.

987/2009, che ne ha stabilito le modalità di applicazione¹⁸, così completando il percorso normativo di riforma della precedente disciplina comunitaria in materia contenuta nel regolamento n. 1408/71¹⁹.

Quanto alla Corte di giustizia, va detto che anche qui, in linea generale, è stata particolarmente comprensiva nei confronti di norme nazionali come, ad esempio, quella austriaca che imponeva il raggiungimento dell'età di 21 anni del coniuge residente per consentire il ricongiungimento del coniuge proveniente dall'Afghanistan, decidendo nel senso che: *«L'articolo 4, paragrafo 5, della direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare, deve essere interpretato nel senso che tale disposizione non osta a una normativa nazionale volta a prevedere che i coniugi e i partner registrati debbano già avere compiuto il ventunesimo anno di età al momento della presentazione della domanda per poter essere considerati quali familiari ammissibili al ricongiungimento»*.

In altri casi, la Corte ha invece interpretato in modo più favorevole ai lavoratori extra comunitari la disciplina delle Direttive. Ad esempio la Corte si è pronunciata sul rifiuto di ricongiungimento familiare opposto da autorità nazionali a cittadini di Paesi terzi sulla condizione relativa alle conoscenze linguistiche, ad esempio sul possesso di problemi fisici o psichici addotti ai fini dell'esenzione dall'esame di integrazione civica e di conoscenza della lingua che avevano la conseguenza supporre che i soggetti da ricongiungere non fossero «durevolmente» in grado di soddisfare tali misure di integrazione.

Nella causa K. E A. del 9 luglio 2015 (in causa C-153/14) la Corte decidendo la posizione di una cittadina dell'Azerbaijan che assumeva ragioni di salute all'esame di integrazione civica al di fuori del territorio dei Paesi Bassi, così come di una della Nigeria che lamentava problemi psichici, ha deciso che: *«L'articolo 7, paragrafo 2, primo comma, della direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare, deve essere interpretato nel senso che gli Stati membri possono esigere dai cittadini di paesi terzi che essi superino un esame di integrazione civica, come quello di cui ai procedimenti principali, che comprende la valutazione della conoscenza elementare sia della lingua che della società dello Stato membro interessato e che comporta il pagamento di diverse spese, prima di autorizzare l'ingresso e il soggiorno dei suddetti cittadini sul proprio territorio ai fini del ricongiungimento familiare, se le condizioni di applicazione di un tale obbligo non rendono impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare. In circostanze come quelle dei procedimenti principali, tali condizioni, nei limiti in cui non consentono di prendere in considerazione le circostanze particolari che impediscono oggettivamente agli interessati di poter superare tale esame e fissano l'importo delle spese relative a tale esame ad un livello troppo*

18 Regolamento (CE) n. 987/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale

19 Regolamento (CEE) n. 1408/71 del Consiglio, del 14 giugno 1971, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità.

elevato, rendono impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare».

In un altro caso, la Commissione europea, avendo ricevuto denunce provenienti da cittadini di paesi terzi in merito alla riscossione dei contributi previsti dalla normativa dei Paesi Bassi in materia di rilascio dei titoli di soggiorno a tali cittadini, con lettera del 30 novembre 2007, aveva domandato chiarimenti alle autorità neerlandesi e queste ultime avevano ribadito la validità della propria normativa. La Commissione aveva così convocato l'Olanda avanti alla Corte che, con la sentenza del 26.4.12 (in causa C-508/10), ha così chiarito: « *Applicando ai cittadini di paesi terzi che presentano domanda intesa al conseguimento dello status di soggiornante di lungo periodo nei Paesi Bassi e ai cittadini di paesi terzi che, avendo acquisito detto status in uno Stato membro diverso dal Regno dei Paesi Bassi, chiedono di esercitare il loro diritto di soggiorno in tale Stato membro, nonché ai loro familiari che chiedono di essere autorizzati ad accompagnarli o a raggiungerli, contributi eccessivi e sproporzionati, idonei a creare un ostacolo all'esercizio dei diritti conferiti dalla direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, il Regno dei Paesi Bassi è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza di tale direttiva».*

Più recentemente, poi, la Corte ha interpretato in modo estensivo anche il diritto al ricongiungimento, decidendo il caso di una cittadina siriana che aveva trovato rifugio in Turchia con la madre e che, successivamente alla morte di quest'ultima, aveva chiesto il ricongiungimento con il padre che aveva nel frattempo ottenuto il riconoscimento di rifugiato in Germania. Il consolato tedesco ha ritenuto che non fossero soddisfatti i requisiti previsti all'articolo 32 dell'AufenthG in quanto la richiedente aveva raggiunto la maggiore età prima che suo padre avesse ottenuto il permesso di soggiorno in qualità di rifugiato. Inoltre, secondo detto consolato generale, conformemente all'articolo 36, paragrafo 2, dell'AufenthG, il ricongiungimento familiare di figli maggiorenni richiede l'esistenza di difficoltà straordinarie, il che non si verificava nel caso di specie, poiché non risultava che la richiedente non potesse condurre una vita indipendente in Turchia.

La Corte ha deciso la causa (sentenza XC del 1.9.22 in causa C-279/20) disponendo, tra l'altro, che: «*L'articolo 16, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2003/86 deve essere interpretato nel senso che, per ritenere sussistente una vita familiare effettiva, ai sensi di tale disposizione, nel caso del ricongiungimento familiare di un figlio minore con un genitore che abbia ottenuto lo status di rifugiato, qualora tale figlio sia divenuto maggiorenne prima della concessione dello status di rifugiato al genitore soggiornante e prima della presentazione della domanda di ricongiungimento familiare, il rapporto di filiazione da solo non è sufficiente. Tuttavia, non è necessario che il genitore soggiornante e il figlio interessato convivano nello stesso nucleo familiare o vivano nella stessa casa affinché tale genitore possa beneficiare del ricongiungimento familiare. Visite occasionali, purché siano possibili, e contatti regolari di qualsiasi tipo possono essere sufficienti per ritenere che tali persone ricostruiscano relazioni personali e affettive e per attestare l'esistenza di una*

vita familiare effettiva. Inoltre, non si può neppure esigere che il genitore soggiornante e suo figlio si sostengano reciprocamente dal punto di vista economico»²⁰.

La Corte di giustizia ha dunque anche qui operato una attenta valutazione degli interessi in gioco, comparando con attenzione le necessità di ricongiungimento dei lavoratori migranti con le specificità locali dei vari stati membri e le normative approvate dai loro legislatori, con l'effetto però di rendere meno effettiva la tutela di soggetti che giungono nei paesi dell'Unione da situazioni drammatiche sia sotto il profilo dello stato di belligeranza che sotto quello, non meno grave, di povertà o carestie²¹.

3. La particolare disciplina dei lavoratori turchi.

Una specifica normativa regola la possibilità dei cittadini turchi legalmente impiegati in uno Stato membro dell'Unione europea per un certo periodo di ottenere il diritto di rimanere o di cambiare lavoro in tale stato.

Il particolare trattamento per i lavoratori turchi trova origine lontana nella richiesta della Turchia di entrare quale membro della Comunità economica europea del luglio 1959. A tale richiesta ha fatto seguito l'accordo di Ankara del 12 settembre 1963.

L'accordo è rimasto in gran parte inattuato sia per le differenze culturali politiche, culturali e religiose che per più concrete questioni di concorrenza economica e di peso anagrafico (con conseguente possibile forte rappresentanza parlamentare della Turchia), ed anche per la situazione di tensione e guerra effettiva venutasi a creare sull'isola di Cipro tra le comunità greco-cipriota e quella turco-cipriota, che si è articolata in varie fasi a partire dal 1963.

L'adesione importava, tra l'altro, che la Turchia applicasse il Protocollo integralmente e in maniera non discriminatoria e che siano eliminati tutti gli ostacoli alla libera circolazione delle merci, comprese le restrizioni sui mezzi di trasporto nei confronti di Cipro²². In più occasioni le istituzioni dell'Unione europea hanno ribadito che tale applicazione integrale è considerata determinante per il buon proseguimento dei negoziati.

Il percorso si è ulteriormente arenato anche in considerazione del colpo di stato in Turchia del settembre del 1980, cui sono seguite le recenti evoluzioni politiche in senso autoritario²³ che hanno ulteriormente arrestato il processo di adesione della

²⁰ Si vedano altre pronunce in tema in D. Gallo, A. Nato, *Cittadini di paesi terzi titolari permesso unico di lavoro e accesso ai benefici sociali di natalità e maternità alla luce della sentenza O.D. e altri c. INPS*, in lavorodirittieuropa.it, 4/2021

²¹ Valutazione sostanzialmente condivisa dal D. Gallo e A. Nato, nell'opera citata alla nota precedente, pag. 25.

²² Come è noto l'isola è divisa tra la Repubblica di Cipro (greca) e la Repubblica Turca di Cipro Nord. La Repubblica di Cipro, parte integrante dell'Unione Europea, insiste nel creare una federazione, la controparte turca chiede l'istituzione di due Stati con eguale sovranità. La situazione si è ulteriormente complicata negli ultimi anni, a causa dei giacimenti petroliferi al largo della costa meridionale dell'Isola.

²³ Ci si permette di rinviare, sul punto, a S. Galleano, *I like su Facebook: il caso Melike c. Turchia alla CEDU*, lavorodirittieuropa.it, 28 dicembre 2021.

Turchia all'Unione, determinando un cambio di politica estera che ha visto il paese avvicinarsi ai vicini regimi islamici, verso i quali il numero di turchi che hanno viaggiato all'estero è aumentato dai 3,5 ai 6 milioni tra il 2003 e il 2012 verso paesi quali la Georgia, la Siria, l'Asia orientale, l'Iran e l'Azerbaijan²⁴.

Pur in questa situazione, le disposizioni che riguardavano i lavoratori sono rimaste in vigore ed applicate sino ad oggi, anche in virtù della decisione 1/80 della CEE²⁵.

L'articolo 12 dell'accordo di Ankara delinea un'associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia e l'articolo 36 del protocollo addizionale dell'accordo aveva previsto la libera circolazione graduale dei lavoratori tra l'Unione e la Turchia.

L'articolo 9 dell'accordo stabilisce poi che nel campo di applicazione dell'accordo è vietata qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità. L'articolo 39 del protocollo addizionale prevedeva anche che il consiglio di associazione adottasse disposizioni in materia di sicurezza sociale a favore dei lavoratori di nazionalità turca che si spostano all'interno dell'Unione e delle loro famiglie residenti nell'Unione ed enuncia alcuni principi per il coordinamento applicati con tali disposizioni.

Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della decisione 1/80 del Consiglio di associazione, i cittadini turchi legalmente impiegati in uno Stato membro della CEE per un certo periodo ottengono il diritto di rimanere o di cambiare lavoro in tale Stato.

In particolare, secondo la citata decisione, un cittadino turco legalmente impiegato dallo stesso datore di lavoro per un anno ha diritto al permesso dello Stato membro di mantenere tale impiego e, ove legalmente impiegato per tre anni in una particolare area di lavoro ha il diritto al permesso dello Stato membro di assumere un impiego presso qualsiasi datore di lavoro in quell'area, oppure ancora, se impiegato, sempre legalmente, per quattro anni ha diritto al permesso dello Stato membro di assumere un impiego presso qualsiasi datore di lavoro.

L'accordo, dunque, come interpretato dalla Corte di giustizia ha consentito a molti lavoratori turchi di radicarsi nei vari stati membri e stabilirvisi in modo definitivo.

La presenza nell'Unione dei lavoratori turchi è notevole: «Dobbiamo anche ai lavoratori turchi il nostro benessere», ha ammesso il presidente della repubblica federale tedesca Christian Wulff²⁶, così confermando anche il notevole apporto dei migranti in quel paese e nell'economia dei paesi dell'UE.

La disciplina ha comunque trovato dei limiti. La sentenza della Corte di Giustizia, Grande sezione, C-221/11 del 24 settembre 2013 (in causa C-221/11) ne ha

24 <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Turchia/I-50-anni-dell-Accordo-di-Ankara-141898>.

25 V. su questa decisione, la sentenza Kazim Kus del 16 dicembre 1992 (causa C-237/91) su un cittadino turco che ha lavorato legalmente per più di un anno presso lo stesso datore di lavoro nella Repubblica federale di Germania, e che si è visto rifiutare il rinnovo del permesso di soggiorno, nonostante avesse contratto matrimonio (ancorché successivamente sciolto) con una cittadina del paese dove soggiorna e avesse lavorato per oltre un anno. La Corte, in particolare, ha ritenuto che la Decisione 1/80 del Consiglio di associazione ha effetto diretto e il lavoratore soggiornante può avvalersi direttamente di tali disposizioni per ottenere oltre alla proroga del permesso di lavoro quella del permesso di soggiorno.

26 Da Italia oggi, 5.11.21.

delimitato il campo di applicazione, chiarendo che l'accordo non si applica, ad esempio, a chi entra in uno Stato UE per far visita ad un parente o per qualsiasi altro motivo di soggiorno.

La Corte si è pronunciata anche sul caso di una ragazza che voleva far visita al patrigno residente in Germania e riteneva di non necessitare di alcun visto in forza dei richiamati accordi e per la clausola *standstill* contenuta in detto art. 41. Non le è stato consentito perché soggiornando in Germania, al di là della durata e della previsione della normativa interna che impone questo permesso per una permanenza superiore ai 3 mesi, poteva aver bisogno di usufruire dei servizi regolarmente erogati ai cittadini di quel paese e ciò, per i tedeschi e la Corte, non rientrava nell'ambito di applicazione di dette norme.

4. Il caso esaminato dalla Corte di giustizia

Con la sentenza in commento, X c. Udlændingenævnet del 22 dicembre 2022 (in causa C-279/21), è stata trattata la vicenda della donna turca che, entrata in Danimarca nell'agosto e nell'ottobre 2015, aveva presentato domanda di ricongiungimento familiare con il coniuge Y, cittadino turco, residente in quello stato membro dal 1979 e in possesso di permesso permanente di soggiorno sin dal 1985.

Nella domanda si precisava che il coniuge Y aveva completato una formazione in lingua danese per lo svolgimento del suo lavoro, che riguardava lavori nell'ambito della viabilità (calcoli tecnici, segnaletica stradale, comprensione delle piantine, ecc.) e, in considerazione di ciò e del fatto che ormai dimorava in Danimarca da oltre 36 anni, lo stesso *«non era tenuto a soddisfare la condizione del superamento di un esame di lingua danese, prevista all'articolo 9, paragrafo 12, punto 5, della legge sugli stranieri. Veniva altresì precisato che i quattro figli adulti di Y, sua madre e tutti i suoi fratelli e sorelle vivevano in Danimarca»*.

Il 1° marzo 2016 la domanda veniva rigettata con la motivazione che Y non aveva soddisfatto la condizione di cui all'art. 9, par. 12, punto 5 e che non sussistevano ragioni specifiche che giustificassero una deroga alla norma. Nella decisione si precisava anche che non erano rinvenibili ragioni che mettessero in discussione la clausola di *standstill* come interpretata dalla Corte di giustizia nella sentenza Dogan del 10 luglio 2014 (in causa C-138/13).

La signora X ha proposto ricorso amministrativo e, successivamente si è rivolta al Tribunale di Copenaghen. Nelle more l'ufficio del lavoro locale le concedeva un permesso temporaneo di lavoro, successivamente rinnovato sino al settembre 2001.

Il giudice incaricato della trattazione della causa, nel frattempo cambiato, ha sollevato una questione pregiudiziale, declinata sotto quattro profili.

In primo luogo, il giudice olandese chiede se costituisce una nuova restrizione, violativa della clausola di *standstill* di cui all'art. 13 della decisione 1/80 il fatto che il cittadino turco, per ottenere il ricongiungimento con il lavoratore soggiornante, occorre che quest'ultimo superi un esame di conoscenza della lingua e, in caso affermativo, *«se una siffatta restrizione possa essere giustificata dall'obiettivo di garantire l'integrazione riuscita di tale coniuge»*.

Sul punto il giudice rimettente sottolinea che, secondo la giurisprudenza della Corte (sentenza A., del 10 luglio 2019 in causa C-89/18), la clausola di standstill di cui alla decisione citata osta all'introduzione una clausola restrittiva *«salvo laddove una tale restrizione sia giustificata da un motivo imperativo di interesse generale, sia idonea a garantire il raggiungimento dell'obiettivo legittimo perseguito e non vada al di là di quanto necessario per ottenerlo»*.

Inoltre la Corte, ricorda il giudice del rinvio, pur avendo ritenuto che i provvedimenti finalizzati a garantire un'integrazione effettiva possono costituire un motivo imperativo di interesse generale (sentenza Genc del 12 aprile 2016, in causa C-516/14 e successive), nella sentenza Dogan del 10 luglio 2014 (in causa C-138/13), aveva però affermato che una norma nazionale che impone al coniuge di un lavoratore turco residente in uno stato membro la conoscenza, se pur a livello elementare, della lingua dello stato *«andava al di là di quanto necessario per ottenere l'obiettivo perseguito, dal momento che la mancata prova dell'acquisizione di conoscenze linguistiche sufficienti comportava automaticamente il rigetto della domanda di ricongiungimento familiare, senza tenere conto delle circostanze proprie di ciascun caso di specie»*.

Peraltro, la Corte non risultava invece essersi mai pronunciata sull'ipotesi di cui è causa, ovvero la pretesa che di imporre il superamento dell'esame linguistico non al parente che chiede il ricongiungimento con il lavoratore turco residente nello stato interessato, ma a quest'ultimo.

Per di più il giudice del rinvio precisa che il Ministero della giustizia danese, anche dopo la sentenza Dogan, non aveva ritenuto che occorresse modificare le modalità di riconoscimento delle condizioni per il ricongiungimento *« dal momento che vi si può derogare in presenza di ragioni specifiche la cui esistenza è valutata tenendo conto delle circostanze particolari di ogni singolo caso»*.

In secondo luogo, il giudice remittente chiede alla Corte se il principio di non discriminazione di cui all'art. 10, par. 1, della decisione 1/80 si riferisce anche alle situazioni come quella di cui alla causa principale ovvero se, come sembra dal tenore letterale, è limitata alla retribuzione e alle altre condizioni di lavoro.

In terzo luogo, ove la Corte ritenga che l'art. 10, par. 1 della decisione 1/80 osti ad una normativa nazionale come quella di cui al procedimento principale, posto che la stessa non risulta applicabile né ai cittadini danesi né a quelli europei e, neppure, a quelli appartenenti allo Spazio economico europeo (SEE)²⁷. Ove si ritenga che non osti, se sia applicabile invece il principio generale di non discriminazione di cui all'art. 9 dell'Accordo di associazione.

Infine, quarto quesito, se le disposizioni di cui al terzo quesito abbiano effetto diretto e possano quindi essere invocate dai singoli avanti al giudice nazionale.

27 Lo Spazio economico europeo (SEE) è stato istituito nel 1994 allo scopo di estendere le disposizioni applicate dall'Unione europea al proprio mercato interno ai paesi dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA). La Norvegia, l'Islanda e il Liechtenstein sono membri del SEE, mentre la Svizzera fa parte dell'EFTA ma non del SEE. L'UE è inoltre legata ai suoi partner SEE/EFTA (la Norvegia e l'Islanda) da varie «politiche settentrionali» e forum incentrati sulle aree più settentrionali dell'Europa, in rapida evoluzione, e sulla regione artica nel suo insieme.

Seguono quindi i quattro quesiti che riassumono i termini delle questioni esposte.

La Corte affronta quindi il primo quesito (§ 29 e segg.), ricordando che la clausola di *standstill* prevista dall'art. 13 della decisione 1/80 vieta in generale l'introduzione di qualsiasi nuova misura interna che comporti un peggioramento delle condizioni che erano precedentemente applicabili al lavoratore turco prima dell'entrata in vigore della decisione (così Sentenza *Udlændingenævnet* del 2 settembre 2021, in causa C-379/20, §19).

Il divieto di «inasprire» le condizioni anche del ricongiungimento familiare ad un lavoratore residente nello stato membro riguarda parimenti ogni nuova restrizione a sensi dell'art. 13 di tale decisione «*all'esercizio, da parte dei suddetti lavoratori turchi della libera circolazione dei lavoratori nello stato membro di residenza, come stabilito dalla sentenza A del 10 luglio 2019 (in causa C-379/20, §28)*» e successive pronunce.

Nel caso esaminato risultava pacifico che la normativa nazionale oggetto del giudizio «*non è giustificata da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica di cui all'art. 14, par. 1, della decisione 1/80*».

Cionondimeno il giudice del rinvio segnala che l'obiettivo perseguito da detta normativa era finalizzato a garantire una compiuta integrazione del familiare che chiede la ricongiunzione e, quindi, il permesso di soggiorno, finalità che la Corte ha già ritenuto degne di tutela quale motivo imperativo di interesse generale (Sentenza *Genc*, cit., § 56).

La Corte ritiene dunque di esaminare se la normativa nazionale in questione si effettivamente idonea a realizzare tale obiettivo «*e non vada al di là di quanto necessario per ottenerlo*».

La valutazione della Corte, sotto tal profilo, è negativa.

Se è vero che la conoscenza della lingua nazionale da parte del lavoratore cui si vuole ricongiungere il lavoratore richiedente può essere un elemento che agevola il loro inserimento nella struttura sociale, è altrettanto vero che questa sola misura «*non consente in alcun modo di prendere in considerazione le capacità di integrazione che gli sono proprie, ma muove esclusivamente dalla premessa secondo la quale l'integrazione riuscita di quest'ultimo non è sufficientemente garantita se il lavoratore turco interessato da tale domanda di ricongiungimento familiare non soddisfa la condizione del superamento di un esame avente ad oggetto la conoscenza della lingua ufficiale dello Stato membro interessato*».

A riprova dell'esattezza di tali conclusioni, si legge al § 43 della sentenza, che in udienza, il rappresentante del governo danese ha ammesso che se la moglie del lavoratore soggiornante di lungo periodo «*padroneggiasse perfettamente il danese*», paradossalmente «*la sua domanda di concessione di un diritto di soggiorno in Danimarca a titolo di ricongiungimento familiare sarebbe comunque respinta poiché quest'ultimo non ha soddisfatto la condizione del superamento di un esame di lingua danese*».

La Corte richiama inoltre. Condividendole, le conclusioni dell'Avvocato generale Pitruzzella, il quale aveva rilevato come la normativa nazionale in esame era talmente rigida da non consentire di valutare altri fattori idonei *«a dimostrare l'effettiva integrazione del lavoratore turco interessato dalla domanda di ricongiungimento familiare e, pertanto, il fatto che, nonostante non abbia superato tale esame, tale lavoratore può, in caso di necessità, contribuire all'integrazione del suo familiare in tale Stato membro»*.

Infatti, salva la verifica dal giudice remittente, dal fascicolo presentato alla Corte risulta che i limitati casi indicati dall'Avvocato generale che consentono di derogare all'obbligo di superare l'esame di lingua danese da parte del familiare al quale ci si vuole ricongiungere, non prendono in considerazione *«nell'ambito di una valutazione individuale, le capacità di integrazione proprie del familiare che chiede il beneficio del ricongiungimento familiare e l'effettiva integrazione del lavoratore turco interessato da tale domanda»*.

Ne consegue che la pretesa del diritto danese che il soggiornante al quale ci si vuole ricongiungere superi l'esame di lingua, costituisce una «nuova restrizione», poiché tale normativa *«non consente alle autorità competenti di prendere in considerazione né le capacità di integrazione proprie di quest'ultimo, né fattori diversi dal superamento di tale esame, che dimostrino l'effettiva integrazione di detto lavoratore nello Stato membro interessato e, pertanto, la sua capacità di aiutare il coniuge a integrarvisi»*.

5. Conclusioni

Come si vede, ci si trova di fronte a un'applicazione, da parte della Corte, del principio di effettività.

La pronuncia esaminata va al cuore del problema, verificando se la misura nazionale sia idonea a realizzare l'obiettivo prefissato (l'integrazione del familiare richiedente il ricongiungimento) e se non vada al di là di quanto sia necessario per ottenerlo.

Come si è visto la norma danese non supera l'esame sotto nessuno dei due profili, rivelandosi un precetto astratto che non tiene conto del concreto svolgersi dei rapporti sociali e limitandosi ad un veto apodittico che si scontra con la necessità di modulazione degli strumenti che rendono possibile l'integrazione del familiare che intende ricongiungersi con il lavoratore soggiornante nel paese. Tanto costituisce l'obiettivo fondamentale tutelato, come si è visto, da tutta la normativa internazionale in tema di immigrazione e di tutela del nucleo familiare.

La corretta soluzione adottata dalla Corte non è comunque tale da oscurare le difficoltà che anche la giustizia sovranazionale incontra nell'applicazione dei principi fondamentali di tutela dell'uomo, soprattutto quando lo si considera nei suoi più difficili momenti di debolezza, tali che lo costringono ad abbandonare il paese di appartenenza per l'impossibilità di condurre una normale esistenza. Siano essi conseguenza di guerre, di regimi autoritari ed illiberali o, più semplicemente di povertà e di abbandono da parte dei paesi più ricchi.

Purtroppo, la realtà geopolitica del mondo attuale si presenta particolarmente complesso in questo periodo storico difficile e, di conseguenza, viene pagata soprattutto dai più deboli.

Anche la Corte europea dei diritti dell'Uomo di Strasburgo deve muoversi con delicatezza.

Nella sentenza del 20 ottobre 2022 (case M.T. e altri c. Svezia) la Corte EDU non ha riscontrato violazioni dell'art. 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) in combinato disposto con l'art. 14 (divieto di discriminazione) della Carta europea dei diritti dell'uomo in un caso di sospensione del ricongiungimento familiare in Svezia tra il luglio 2016 e il luglio 2019 per coloro che avevano un'età inferiore a quella prevista per il ricongiungimento a seguito della concessione dello status di protezione temporanea.

La Corte ha ritenuto, in particolare, che lo Stato svedese avesse correttamente bilanciato le esigenze della società e dei ricorrenti nel negare loro il ricongiungimento familiare. Inoltre – e questo è ciò che rileva – ha ritenuto che il trattamento dei ricorrenti rispetto ai rifugiati era oggettivamente giustificato, in particolare alla luce della pressione esercitata sullo Stato dall'elevato numero di rifugiati già accolti, e non è stata sproporzionata.

Le Corti internazionali fanno dunque quello che possono nell'ambito delle loro giurisdizioni. Non v'è altro da sperare che il bilanciamento di tali contrastanti interessi venga sempre più a volgersi a favore di chi ha più bisogno.

Roma, 10 gennaio 2023