

Il ricongiungimento familiare nei rapporti tra Unione Europea e Turchia: un processo in corso

di Andrea Bianco

Title: Family reunification in the relations between European Union and Turkey: an ongoing process

Keywords: Standstill clause; Association between the European Community and Turkey; Family reunification.

1. – Nella sentenza che si annota (sentenza del 2 settembre 2021, *B/Udlændingenævnet*, C-379/20, ECLI:EU:C:2021:660), la prima sezione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea si è pronunciata sulla domanda pregiudiziale proposta, il 3 luglio 2020, dalla Corte regionale dell'Est danese (*Østre Landsret*), nell'ambito della controversia sorta tra un cittadino turco, B, e la Commissione per i ricorsi in materia di immigrazione (*Udlændingenævnet*).

La pronuncia risulta rilevante, in quanto ribadisce il principio per cui, la clausola di *standstill* deve interpretarsi nel senso di ritenere illegittima una nuova restrizione al diritto di accesso sul territorio di uno Stato membro dell'Accordo di Ankara, salvo sia fondata su uno dei presupposti indicati dall'articolo 14 della decisione 1/80, ovvero su un motivo imperativo di interesse generale, purché perseguito nel rispetto del principio di proporzionalità.

La controversia solleva importanti questioni inerenti all'esercizio della libertà di circolazione dei lavoratori turchi, sancita dall'Accordo di Ankara (v. Accordo che crea un'associazione tra la Comunità europea e la Turchia (64/733/CEE), GU p. 217, 29/12/1964) e specificata dalle conseguenti decisioni del Consiglio di Associazione.

Nello specifico, il giudice dell'Unione si è pronunciato con riguardo alla compatibilità della disciplina danese in materia di immigrazione con il diritto all'ingresso nel territorio di uno Stato dell'Unione, dei familiari di cittadini turchi legalmente residenti nello stesso, ai fini del ricongiungimento familiare.

Nel 2012, B ha presentato domanda di permesso di soggiorno in Danimarca, per ricongiungimento familiare con il padre, lavoratore turco legalmente residente in tale Stato, all'Ufficio per le migrazioni danese (*Udlændingestyrelsen*), che, ai sensi degli artt. 9, par. 1, punto 2 e 9 c, par. 1, punto 2 della legge sugli stranieri danese (*Udlændingeloven*), l'ha respinta, non risultando dimostrata la sussistenza di ragioni connesse all'unità familiare ed all'interesse superiore del minore, necessarie, ai sensi della citata normativa danese, alla concessione del permesso di soggiorno per cittadini turchi di età superiore a 15 anni, quale B era al momento dell'istanza.

Quattro anni dopo, l'istante ha presentato ricorso avverso tale decisione, al Ministero degli Stranieri e dell'Integrazione danese (*Udlændinge-og Integrationsministeriet*),

che ha rinviato la questione all'Ufficio per le migrazioni, chiedendo di verificare se il diritto di soggiorno di B potesse trovare base giuridica nella decisione 1/80 del Consiglio di Associazione.

Innanzi alla decisione di quest'ultimo di non riesaminare la domanda ed a fronte della decisione della Commissione per i ricorsi in materia di immigrazione (*Udlændingenævnet*), di conferma della decisione impugnata, l'istante ha adito il Tribunale municipale di Copenaghen (*Københavns Byret*), che ha rinviato la causa alla Corte regionale dell'Est (*Østre Landsret*).

Il giudice *a quo*, prendendo le mosse dalla considerazione per cui, l'imposizione di un limite d'età deve considerarsi nuova misura, vietata dall'art. 13 della Decisione 1/80 del Consiglio di Associazione, ha affermato che siffatto precetto persegue uno scopo meritevole di tutela.

Su tali presupposti, il giudice danese ha proposto domanda di pronuncia pregiudiziale, chiedendo alla Corte di giustizia dell'Unione europea se la disciplina nazionale, che subordina la concessione del permesso di soggiorno ad un cittadino turco, di età superiore a quindici anni, figlio di un lavoratore regolarmente soggiornante in Danimarca, alla sussistenza di ragioni connesse all'unità familiare ed all'interesse superiore del minore, debba considerarsi incompatibile con la clausola di *standstill* prevista dall'articolo 13 della decisione 1/80, ovvero se la stessa possa dirsi giustificata dall'interesse perseguito dalla norma danese, consistente nel favorire l'integrazione del minore nello stato ospitante.

2. – La pronuncia interessa l'Accordo che crea un'associazione tra la Comunità Europea e la Turchia, stipulato nel 1964, che persegue lo scopo di promuovere le relazioni economiche e commerciali tra le parti e la cui gestione è affidata ad un Consiglio di Associazione, composto dai membri dei Governi degli Stati membri, del Consiglio dell'Unione, della Commissione europea e del Governo turco.

Il c.d. Accordo di Ankara sancisce, all'articolo 9, il divieto di discriminazioni fondate sulla nazionalità, specificando siffatto obbligo, con riguardo alla libera circolazione dei lavoratori, all'articolo 12.

La circolazione dei lavoratori è ulteriormente regolata dal Capitolo I del Titolo II del Protocollo Addizionale allegato all'Accordo (Protocollo addizionale e protocollo finanziario, firmati il 23 novembre 1970 e allegati all'Accordo che crea un'Associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia, Gazzetta ufficiale n. L 293 del 29/12/1972), che sancisce il potere del Consiglio di Associazione di adottare le misure necessarie alla realizzazione della libertà di circolazione dei lavoratori tra Stati membri dell'Unione e Turchia, tra le quali si annoverano la decisione 2/76, sull'attuazione del citato articolo 12, la decisione 1/80, in materia di sviluppo dell'associazione, e la decisione 3/80, relativa all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale europea ai lavoratori turchi ed ai loro familiari (con riguardo alle decisioni del Consiglio di Associazione, la Corte ne ha più volte affermato l'appartenenza al diritto dell'Unione, nonché l'applicabilità diretta all'interno dello stesso. Cfr. sentenze del 14 novembre 1989, C-30/88, *Grecia/Commissione*, ECLI:EU:C:1989:422; del 20 settembre 1990, C-192/89, *Sevince/Staatssecretaris van Justitie*, ECLI:EU:C:1990:322; del 21 ottobre 2003, cause riunite C-317/01, *Eran Abatay e altri/Bundesanstalt für Arbeit* e C-369/01, *Nadi Sahin/Bundesanstalt für Arbeit*, ECLI:EU:C:2003:572. In dottrina, N.F. Idriz, *Family reunification under the standstill clauses of EU-Turkey Association Law: Genc.*, in *C. Mkt. L. Rev.*, 2017, 270; N. Idriz, C. Tobler, *'Citizenship of the Association': The Examples of Turkey and Switzerland*, in D. Kostakopoulou, D. Thym (eds), *Research Handbook on European Citizenship Law and Policy, Part V: EU Citizenship Post-Brexit: Differentiated Citizenship Revisited*, Cheltenham, 2021.

Con specifico riguardo al trattamento dei familiari dei lavoratori turchi, è opportuno segnalare che la Decisione 1/80, pur riconoscendo diritti di accesso al lavoro ed all'istruzione ai familiari di lavoratori turchi (artt. 7 e 9, Decisione 1/80), non sancisce il diritto al ricongiungimento familiare, che non trova esplicita base giuridica né nell'Accordo di Associazione né nelle decisioni del relativo Consiglio. Pertanto, i cittadini turchi potranno invocare tale diritto soltanto in base alla disciplina vigente nello Stato di destinazione.

Ne deriva che il primo accesso di un cittadino turco nello Stato di destinazione resta disciplinato dalla normativa nazionale.

Particolare rilievo assume, però, la c.d. clausola di *standstill* prevista dall'articolo 13 della decisione 1/80, che si affianca al dettato dell'articolo 41 del Protocollo 1970, in materia di libera prestazione dei servizi e libertà di stabilimento. Tali norme vietano alle parti di introdurre una disciplina dell'accesso al territorio nazionale più restrittiva di quella vigente al momento dell'entrata in vigore della Decisione citata. Se, dunque, l'accesso di cittadini turchi in Danimarca risulta disciplinato dalla legislazione danese, quest'ultima non potrà chiaramente prevedere nuove restrizioni.

Passando al diritto danese, viene in rilievo la legge sugli stranieri, modificata nel 2004 e nel 2012, che, all'articolo 9, stabilisce che il permesso di soggiorno può essere rilasciato su richiesta di un soggetto di età inferiore a quindici anni, figlio di un individuo regolarmente residente in Danimarca. Dal testo della norma risulta che essa pone un limite di età, corrispondente a quindici anni, per l'ingresso sul territorio dello Stato, ai fini del ricongiungimento familiare. A tale condizione, l'articolo 9c della legge affianca un'eccezione: il permesso di soggiorno può essere rilasciato anche ai minori di età superiore a quella indicata dall'articolo 9, qualora sussistano esigenze di particolare rilevanza, consistenti nell'unità familiare e nel supremo interesse del minore.

Infine, citato dalla Corte, seppur «a titolo di elemento contestuale» (sentenza del 2 settembre 2021, *B/ Udlændingenævnet*, C-379/20, par. 29), poiché non applicabile alla Danimarca, è l'articolo 4 par. 6 della direttiva 2003/86 (Dir. 2003/86/CE del Cons., del 22 settembre 2003), che consente agli Stati membri dell'Unione di stabilire che le domande di ricongiungimento familiare debbano essere presentate prima del compimento del quindicesimo anno d'età del minore.

3. – Nella sentenza che qui si annota, la Corte di giustizia dell'Unione europea prende le mosse dal dettato della clausola di *standstill*, ricordando che, una misura nazionale volta a prevedere condizioni per il ricongiungimento familiare, che siano più restrittive di quelle sussistenti all'entrata in vigore della decisione citata, deve considerarsi «nuova misura» (v. art. 13, Decisione 1/80), vietata dalla stessa, salvo sussistano le condizioni di cui all'articolo 14 ovvero ragioni imperative di interesse generale, perseguite nel rispetto del principio di proporzionalità.

Il giudice dell'Unione, nel caso di specie, ha affermato che, la normativa danese in materia di immigrazione, riducendo, per l'ipotesi del ricongiungimento familiare, da diciotto a quindici anni l'età massima per l'ottenimento del permesso di soggiorno, ed essendo entrata in vigore dopo l'adozione della decisione 1/80, pone una nuova restrizione.

Pertanto, è necessario verificare se la stessa sia fondata su uno dei presupposti di cui all'articolo 14 o su un motivo imperativo di interesse generale (sentenza del 2 settembre 2021, *B/ Udlændingenævnet*, C-379/20, punto 23).

Con riguardo al primo punto, è facile per la Corte rilevare che non sussista, nel caso di specie, alcuna delle condizioni dettate dall'articolo 14, in quanto il rigetto dell'istanza non risulta fondato su motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica.

Relativamente alla seconda ipotesi, il giudice di Lussemburgo procede a vagliare, da un lato, la legittimità dell'obiettivo perseguito e, dall'altro, la proporzionalità della misura adottata, intesa come idoneità al raggiungimento del fine prospettato e non eccedente quanto utile a realizzarlo.

L'obiettivo che sottende la disciplina danese, come affermato dal giudice *a quo*, risulta essere quello di favorire l'integrazione dei cittadini di paesi terzi in Danimarca, scopo che corrisponde ad un motivo imperativo di interesse generale (sentenza del 2 settembre 2021, *B/Udlændingenævnet*, C-379/20, punto 26).

Con riguardo al profilo dell'idoneità del mezzo utilizzato, la Corte ha precisato che l'età deve ritenersi fattore che incide sulla capacità d'integrazione del soggetto, essendo quest'ultima agevolata dall'arrivo, nello Stato di destinazione, in giovane età, come confermato dalla disciplina dettata dalla direttiva 2003/86/CE.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte ha stabilito che la disciplina danese non comprime i diritti dei cittadini turchi più di quanto necessario alla realizzazione dell'obiettivo dell'integrazione, essendo temperata dalla possibilità, per i soggetti di età superiore a quindici anni, di ottenere il permesso di soggiorno, qualora sussistano ragioni specifiche connesse all'unità familiare ed al supremo interesse del minore. Ed ha ritenuto che una nuova restrizione, qual è quella del caso di specie, debba considerarsi compatibile con l'articolo 13 della Decisione 1/80, quando sia volta a perseguire un interesse meritevole di tutela, come la promozione dell'integrazione del minore, sempreché sia idonea a conseguire tale scopo e non comprima gli interessi coinvolti in misura superiore a quanto necessario a realizzarlo.

4. – La sentenza esaminata è in linea con i precedenti della Corte relativi all'istituto del ricongiungimento familiare, nell'ambito dell'Accordo di Ankara.

I giudici di Lussemburgo, infatti, hanno più volte interpretato la clausola di *standstill*, tra i cui beneficiari rientrano anche i soggetti che non fruiscono ancora dei diritti di occupazione e soggiorno di cui all'articolo 4 della citata decisione 1/80 (Cfr. sentenze del 21 ottobre 2003, cause riunite C-317/01, *Eran Abatay e altri/Bundesanstalt für Arbeit* e C-369/01, *Nadi Sahin/Bundesanstalt für Arbeit*, ECLI:EU:C:2003:572; del 29 aprile 2010, C-92/07, *Commissione/Paesi Bassi*, ECLI:EU:C:2010:228; del 9 dicembre 2010, C-300/09, *Staatssecretaris van Justitie/F. Toprak*, ECLI:EU:C:2010:756; del 9 dicembre 2010, C-301/09, *Staatssecretaris van Justitie Oğuz*, ECLI:EU:C:2009:608), nel senso di considerare vietata dalla norma qualsiasi restrizione stabilita dopo l'entrata in vigore di detta decisione.

Il divieto non è però assoluto, in quanto dovranno considerarsi legittime le misure nazionali che siano giustificate da ragioni di ordine pubblico, pubblica sicurezza e salute pubblica (Art. 14, Decisione 1/80) nonché quelle basate su un motivo imperativo di interesse generale, purché perseguito con misure idonee allo scopo e che non determinino una compressione dei diritti coinvolti eccessiva rispetto a quanto necessario per realizzarlo.

Sul punto, la giurisprudenza della Corte è conforme e copiosa (Cfr. sentenze del 10 luglio 2019, C-89/18, *A/Udlændinge - og Integrationsministeriet*, ECLI:EU:C:2019:580, punto 23 e 28; del 7 agosto 2018, C-123/17, *Nefiye Yön/Landeshauptstadt Stuttgart*, ECLI:EU:C:2018:632, punto 64; del 29 marzo 2017, C-652/15, *Furkan Tekdemir/Kreis Bergstraße*, ECLI:EU:C:2017:239, punti 25 e 31; del 7 settembre 2013, C-225/12, *C. Demir/Staatssecretaris van Justitie*, ECLI:EU:C:2013:725, punto 33; del 12 aprile 2016, C-561/14, *Caner Genc/Integrationsministeriet*, ECLI:EU:C:2016:247, punto 50 e 51; del 17 settembre 2009, C-242/06, *Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie/ T. Sahin*, ECLI:EU:C:2009:554, punto 63; del 21 ottobre 2003, cause riunite C-317/01, *Eran*

Abatay e altri/Bundesanstalt für Arbeit e C-369/01, *Nadi Sahin/Bundesanstalt für Arbeit*, ECLI:EU:C:2003:572, punto 117; del 22 dicembre 2010, C-303/08, *Land Baden-Württemberg/Metin Bozkurt*, ECLI:EU:C:2010:800; del 3 ottobre 2010, C-70/18, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid/A e altri*, ECLI:EU:C:2019:823), come segnalato in dottrina (Cfr. M. Evola, *Adesione all'Unione europea della Turchia e condizione giuridica dei cittadini turchi nella giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in E. Triggiani, *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011, 397; N.F. Idriz, *Family reunification under the standstill clauses of EU-Turkey Association Law: Genc.*, cit., 270).

In forza del principio affermato, il giudice di Lussemburgo ha condotto, *casu casu*, un'indagine relativa a quelli che possono definirsi motivi imperativi di interesse generale, idonei a legittimare l'inasprimento delle norme nazionali in materia di immigrazione.

Sul punto, rileva, ad esempio, la sentenza 561/14, del 2016, nella quale il giudice dell'UE ha qualificato quale nuova restrizione contraria all'articolo 13 una misura nazionale, anche in tal caso danese, che subordinava il rilascio del permesso di soggiorno alla sussistenza di un legame con il paese di destinazione, che fosse idoneo a consentire l'integrazione. Pur avendo ritenuto, come nella sentenza annotata, lo scopo del sostegno all'integrazione quale motivo imperativo di interesse generale, la cui importanza è confermata da varie norme dell'ordinamento dell'Unione (art. 79, par. 4 TFUE; Dir. 2003/86/CE del Cons., del 22 settembre 2003; Dir. 2003/109/CE del Cons., del 25 novembre 2003), il giudice aveva considerato le misure adottate inidonee al raggiungimento dello scopo perseguito, poiché le stesse subordinavano la concessione del permesso di soggiorno ad una condizione non connessa alla situazione personale del minore e, quindi, ininfluenza sulle sue possibilità di integrazione. La Corte aveva così dichiarato illegittima la misura, precisando che la promozione dell'integrazione deve realizzarsi attraverso una valutazione basata su «criteri sufficientemente precisi, oggettivi e non discriminatori, che devono essere esaminati caso per caso» (sentenza del 12 aprile 2016, C-561/14, *Caner Genc/Integrationsministeriet*, ECLI:EU:C:2016:247).

Al pari l'articolo 41 dell'Accordo di Ankara, *ratio* della norma, corrisponde alla creazione di condizioni favorevoli all'attuazione progressiva dei diritti sanciti dai Trattati, attraverso il divieto alle autorità nazionali di introdurre nuovi ostacoli all'esercizio degli stessi (v. sentenze del 21 ottobre 2003, cause riunite C-317/01, *Eran Abatay e altri/Bundesanstalt für Arbeit* e C-369/01, *Nadi Sahin/Bundesanstalt für Arbeit*, ECLI:EU:C:2003:572; del 9 dicembre 2010, C-300/09, *Staatssecretaris van Justitie/F. Toprak*, ECLI:EU:C:2010:756; del 9 dicembre 2010, C-301/09, *Staatssecretaris van Justitie Oguz*, ECLI:EU:C:2009:608. Cfr. M. Evola, *Adesione all'Unione europea della Turchia e condizione giuridica dei cittadini turchi nella giurisprudenza della Corte di Giustizia*, cit., 397).

5. – Alla luce della giurisprudenza e della dottrina esaminata, risulta che, la pronuncia annotata, conformandosi ai precedenti della Corte, contribuisce a quel processo volto all'estensione dei diritti dei destinatari della disciplina convenzionale considerata. Quest'ultima, così come interpretata dai giudici di Lussemburgo, pur non arrivando ad equiparare il trattamento dei suoi beneficiari a quello dei cittadini dell'Unione, realizza un rilevante ravvicinamento tra le discipline ed ha l'importante funzione di «freeze» (N.F. Idriz, *Family reunification under the standstill clauses of EU-Turkey Association Law: Genc.*, cit., 270) le rispettive discipline nazionali, impedendo che la tutela dei lavoratori e dei loro familiari possa recedere.

Il novero di diritti riconosciuti ai cittadini turchi ed ai loro familiari, fondato sul principio di non discriminazione, spinge parte della dottrina a parlare di «*citizenship of the association or association citizenship*» (N. Idriz, C. Tobler, *Citizenship*

of the Association’: *The Examples of Turkey and Switzerland*, cit.), intesa come quello *status* giuridico dei soggetti titolari dei diritti riconosciuti dall’Accordo di Ankara e dalla conseguente normativa derivata, il cui fondamento è dato trovarsi non nella residenza degli stessi, quanto nello scopo dell’accordo (M. Evola, *Adesione all’Unione europea della Turchia e condizione giuridica dei cittadini turchi nella giurisprudenza della Corte di Giustizia*, cit., 424)

Tale *acquis* di associazione pone lo status giuridico dei cittadini turchi in una posizione intermedia tra quello dei cittadini dell’Unione e degli Stati terzi.

Andrea Bianco

Università Suor Orsola Benincasa

andreabianco144@gmail.com