

Sentenza della Corte

18 maggio 1989

Commissione delle Comunità europee contro Repubblica Federale di Germania – Inadempimento da parte di uno Stato – Lavoratori migranti – Proroga del permesso di soggiorno dei familiari – Obbligo di vivere in condizioni normali di abitazione

Causa 249/86

Libera circolazione delle persone - Lavoratori - Diritto di soggiorno dei familiari - Rinnovo dell'autorizzazione di soggiorno subordinata al possesso di un alloggio adeguato - Inammissibilità

(Regolamento del Consiglio n . 1612/68, art . 10, n . 3)

Massima

La condizione di disporre di un alloggio considerato normale per i lavoratori nazionali, condizione alla quale l' art . 10, n . 3, del regolamento n . 1612/68 subordina il diritto dei familiari del lavoratore migrante di stabilirsi con lui nel territorio dello Stato membro in cui lavora, vale unicamente in occasione dell' arrivo di ciascun familiare presso il lavoratore . Una volta compiuta la riunione della famiglia, la situazione del lavoratore migrante non può essere diversa da quella dei lavoratori nazionali per quanto riguarda le esigenze relative all' alloggio . Di conseguenza la normativa nazionale che consenta di non rinnovare l' autorizzazione di soggiorno del familiare del lavoratore migrante o di ridurre a posteriori la sua durata a causa del fatto che l' alloggio della famiglia, in seguito ad un nuovo avvenimento, non può più essere considerato adeguato secondo i criteri applicati in proposito nel luogo di residenza, mentre sanzioni di gravità analoga non sono comminate ai cittadini nazionali, risulta, anche se si tiene conto dei poteri riservati agli Stati membri per far fronte alle esigenze dell' ordine pubblico e della pubblica sicurezza, incompatibile con gli obblighi imposti dal sopramenzionato art . 10, n . 3 .

Parti

Nella causa 249/86,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg . Joern Pipkorn, consigliere giuridico, e Julian Currall, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto presso il sig . Georgios Kremlis, membro del servizio giuridico della Commissione, Centro Wagner, Kirchberg, Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica federale di Germania, rappresentata dall' avv . Dietmar Knopp del foro di Colonia, in qualità di procuratore del governo della Repubblica federale di Germania, con domicilio eletto presso l' ambasciata della Repubblica federale di Germania, 20-22, avenue Emile-Reuter, L-2420 Lussemburgo,

convenuta,

avente ad oggetto di far dichiarare che, introducendo e mantenendo nella legislazione nazionale disposizioni che, come condizione alla proroga del permesso di soggiorno per i familiari di lavoratori migranti della Comunità, impongono o ammettono l' obbligo di vivere in condizioni normali di alloggio, e ciò non soltanto al momento in cui essi si stabiliscono presso il lavoratore migrante interessato ma per tutta la durata del soggiorno, la Repubblica federale di Germania è

venuta meno agli obblighi ad essa imposti in forza dell' art . 48 del trattato CEE e dell' art . 10, par . 3, del regolamento del Consiglio 15 ottobre 1968, n . 1612 (GU L 257, pag . 2),

LA CORTE,

composta dai signori O . Due, presidente, T.F . O' Higgins e F . Grévisse, presidenti di sezione, G.F . Mancini, C.N . Kakouris, F.A . Schockweiler, J.C . Moitinho de Almeida, M . Diez de Velasco e M . Zuleeg, giudici,

avvocato generale : J . Mischo

cancelliere : B . Pastor, amministratore

vista la relazione d' udienza ed a seguito della trattazione orale del 24 novembre 1988,

sentite le conclusioni dell' avvocato generale presentate all' udienza del 17 gennaio 1989,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Motivazione della sentenza

1 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 29 dicembre 1986, la Commissione delle Comunità europee ha presentato, ai sensi dell' art . 169 del trattato CEE, un ricorso diretto a far dichiarare che, adottando e mantenendo nella normativa nazionale disposizioni che subordinano il rinnovo del permesso di soggiorno dei familiari dei lavoratori migranti della Comunità alla condizione che questi vivano in un alloggio adeguato, e ciò non solo al momento in cui si stabiliscono con il lavoratore migrante interessato ma per tutta la durata del soggiorno, la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi ad essa imposti in forza dell' art . 48 del trattato CEE e dell' art . 10, par . 3, del regolamento del Consiglio 15 ottobre 1968, n . 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all' interno della Comunità (GU L 257, pag . 2).

2 La Commissione espone nel ricorso che, ai sensi del § 7, 1° comma, della Aufenthaltsgesetz EWG (legge relativa al soggiorno dei cittadini della CEE), nella versione del 31 gennaio 1980 (BGBl I, 1980, 6 febbraio 1980, pag . 117), "viene concesso a richiesta il permesso di soggiorno ai familiari (§ 1, 2° comma) di una persona che è titolare di un tale permesso e dispone di un alloggio per sé ed i familiari, ritenuto adeguato secondo i criteri applicati nel luogo di soggiorno ". Il 5° comma dello stesso paragrafo precisa, alla penultima frase, che "il permesso di soggiorno per i familiari dei lavoratori viene a richiesta prorogato per almeno cinque anni, qualora siano sempre presenti le condizioni necessarie per la concessione", ed il 9° comma dello stesso paragrafo stabilisce che "il permesso di soggiorno può essere limitato temporalmente a posteriori qualora non siano più presenti le condizioni necessarie per la sua concessione ". Alla Commissione sono state presentate denunce secondo cui la Repubblica federale di Germania aveva in taluni casi rifiutato di prorogare il permesso di soggiorno dei familiari di un lavoratore migrante minacciandoli di misure di pubblica sicurezza quali il rinvio nel paese d' origine, quando l' alloggio occupato dal lavoratore e dalla famiglia non corrispondeva più alle condizioni prevalenti nel luogo di residenza .

3 Ritenendo che l' art . 7 della Aufenthaltsgesetz EWG fosse incompatibile con l' art . 48 del trattato CEE e con l' art . 10, par . 3, del citato regolamento n . 1612/68, l' 11 settembre 1984 la Commissione ha indirizzato alla Repubblica federale di Germania una lettera di diffida ai sensi dell' art . 169, 1° comma, del trattato . Dopo aver preso in esame le osservazioni della Repubblica federale di Germania comunicate con lettera del 6 novembre 1984, il 9 settembre 1985 la Commissione ha emesso parere motivato . Ritenendo che le osservazioni della Repubblica federale di Germania, formulate in risposta al parere motivato con lettera del 4 dicembre 1985, non fossero soddisfacenti, la Commissione ha presentato il presente ricorso .

4 Per una più ampia illustrazione delle norme comunitarie e nazionali di cui trattasi, dello svolgimento del procedimento nonché dei mezzi ed argomenti delle parti si fa rinvio alla relazione d'udienza . Questi elementi del fascicolo sono richiamati solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte .

5 L' art . 10, paragrafi 1 e 2, del citato regolamento n . 1612/68 riconosce in sostanza ai familiari del lavoratore migrante, cittadino di uno Stato membro, il diritto di stabilirsi con il lavoratore nel territorio dello Stato membro in cui questi è occupato; il paragrafo 3 della stessa norma precisa che "ai fini dell' applicazione dei paragrafi 1 e 2 il lavoratore deve disporre per la propria famiglia di un alloggio che sia considerato normale per i lavoratori nazionali nella regione in cui è occupato, senza che tale disposizione possa provocare discriminazioni tra i lavoratori nazionali ed i lavoratori provenienti da altri Stati membri ". Le parti sono discordi in merito all' interpretazione di questa disposizione .

6 La Repubblica federale di Germania ha sostenuto in primo luogo che questa disposizione aveva l' oggetto di regolamentare il diritto di soggiorno durante l' intero periodo di permanenza nello Stato ospitante e che il rispetto dell' obbligo di disporre di un alloggio normale, in quanto applicabile all' intera durata del soggiorno, doveva essere conseguentemente accertato sia in occasione dell' arrivo di ogni nuovo familiare sia durante il soggiorno nel territorio dello Stato ospitante, ed in particolare in occasione di ogni rinnovo del permesso di soggiorno . A queste condizioni, § 7 della Aufenthaltsgesetz EWG non violerebbe il diritto comunitario .

7 La Commissione ha invece sostenuto che l' art . 10, par . 3, del regolamento n . 1612/68 faceva riferimento unicamente al momento in cui i familiari del lavoratore migrante si stabilivano sotto il suo tetto . La condizione relativa all' alloggio, di cui a questo paragrafo, andrebbe quindi interpretata nel senso che può essere fatta valere dagli Stati membri solo in occasione della prima ammissione dei familiari del lavoratore nel loro territorio .

8 Va ricordato in primo luogo che le norme del regolamento del Consiglio n . 1612/68 precisano il contenuto del principio della libera circolazione dei lavoratori, quale formulato negli artt . 48 e 49 del trattato CEE . Di conseguenza, tale regolamento va interpretato alla luce delle citate norme del trattato, che impongono l' attuazione di tutti i provvedimenti necessari al fine di realizzare progressivamente la libera circolazione dei lavoratori .

9 Va anche ricordato a tal proposito che, come la Corte ha dichiarato nella sentenza 8 aprile 1976 (Royer, causa 48/75, Racc . pag . 497), il diritto, per i cittadini di uno Stato membro, di entrare nel territorio di un altro Stato membro e di dimorarvi, per gli scopi voluti dal trattato - in particolare per cercarvi o svolgervi un' attività professionale, subordinata o indipendente, o per ricongiungersi al coniuge o alla famiglia - è un diritto attribuito direttamente dal trattato o, a seconda dei casi, dalle disposizioni adottate per la sua attuazione e che questo diritto si acquista indipendentemente dal rilascio di un documento di soggiorno da parte della competente autorità di uno Stato membro .

10 Va quindi osservato che bisogna interpretare il regolamento n . 1612/68 alla luce dell' esigenza del rispetto della vita familiare menzionato all' art . 8 della convenzione di salvaguardia dei diritti dell' uomo e delle libertà fondamentali . Questo rispetto fa parte dei diritti fondamentali, che, secondo la giurisprudenza costante della Corte, riaffermata nel preambolo dell' Atto unico europeo, sono riconosciuti dal diritto comunitario .

11 Va osservato infine che l' art . 10, par . 3, del regolamento n . 1612/68 va interpretato in funzione del sistema e della finalità di questo regolamento . Risulta dal complesso delle sue norme che, al fine di facilitare la circolazione dei familiari dei lavoratori, il Consiglio ha preso in considerazione, in primo luogo, l' importanza che riveste dal punto di vista umano, per il lavoratore, la riunione al suo fianco della famiglia e, in secondo luogo, l' importanza che riveste, da ogni punto di vista, l' integrazione del lavoratore e della famiglia nello Stato membro ospitante, senza alcuna differenza di trattamento rispetto ai cittadini nazionali .

12 Risulta dalle considerazioni che precedono che il citato art . 10, par . 3, va interpretato nel senso che la condizione di disporre di un alloggio considerato normale si impone unicamente come condizione per accogliere ogni membro della famiglia presso il lavoratore e che, una volta conseguita la riunione della famiglia, la situazione del lavoratore migrante non può differire da quella dei lavoratori nazionali rispetto alle condizioni di alloggio .

13 Di conseguenza, se l' alloggio considerato normale in occasione dell' arrivo dei familiari del lavoratore migrante non corrisponde più a questa condizione a seguito di un nuovo avvenimento, quale la nascita o il raggiungimento della maggiore età di un bambino, i provvedimenti eventualmente da prendere nei confronti dei familiari del lavoratore non possono essere diversi da quelli richiesti nei confronti dei cittadini nazionali e non possono condurre a discriminazioni tra cittadini nazionali e comunitari .

14 Una sanzione differente sarebbe compatibile con gli obiettivi perseguiti dall' art . 10, par . 3, del regolamento n . 1612/68 solo se il lavoratore migrante si fosse procurato un alloggio adeguato unicamente per poter beneficiare del diritto di soggiorno dei familiari e lo avesse lasciato una volta ottenuta l' autorizzazione .

15 Pertanto, la normativa tedesca è incompatibile con gli obblighi derivanti dal diritto comunitario in quanto prevede il mancato rinnovo del permesso di soggiorno o la riduzione a posteriori della durata di validità del permesso di soggiorno di un familiare di un lavoratore migrante in base al fatto che l' alloggio della famiglia non può più essere considerato adeguato secondo i criteri applicati in materia nel luogo di residenza, mentre non sono previste sanzioni di gravità comparabile nei confronti dei cittadini nazionali .

16 La Repubblica federale di Germania ha sostenuto che il diritto alla libera circolazione doveva essere limitato quando fossero minacciati la pubblica sicurezza e l' ordine pubblico; orbene, il fatto di occupare un alloggio non adeguato perturberebbe la pubblica sicurezza e l' ordine pubblico, nozioni che, secondo la Repubblica federale di Germania, andrebbero determinate in funzione di criteri nazionali; il § 7 della Aufenthaltsgesetz EWG di cui trattasi non avrebbe una funzione essenzialmente repressiva, ma un ruolo preventivo; si tratterebbe di un mezzo indispensabile per indurre i lavoratori a rispettare la condizione relativa all' alloggio . Di conseguenza, questa disposizione sarebbe giustificata ai sensi dell' art . 48 del trattato .

17 Va ricordato in primo luogo che, come la Corte ha dichiarato nella sentenza 27 ottobre 1977 (Bouchereau, causa 30/77, Racc . pag . 1999), il richiamo alla nozione di ordine pubblico presuppone, oltre al turbamento dell' ordine sociale insito in qualsiasi infrazione della legge, l' esistenza di una minaccia effettiva e abbastanza grave per uno degli interessi fondamentali della collettività .

18 Va ricordato anche che, in riferimento all' art . 3, paragrafi 1 e 2, della direttiva 64/221 del Consiglio del 25 febbraio 1964, per il coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento e il soggiorno degli stranieri, giustificati da motivi d' ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica (GU pag . 850), secondo cui "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 Corte ha precisato, nella sentenza 26 gennaio 1975 (Bonsignore, causa 67/74, Racc . pag . 297), che "non possono essere presi in considerazione, nei confronti dei cittadini degli Stati membri della Comunità, per quanto concerne i provvedimenti intesi alla tutela dell' ordine pubblico e della pubblica sicurezza, i motivi che prescindono dal caso singolo" o fondati "su considerazioni di prevenzione generale ".

19 Va in seguito osservato che, come dichiarato dalla Corte nella sentenza 10 maggio 1982 (Adoui e Cornuaille, cause riunite 115 e 116/81, Racc . pag . 1665), benchè il diritto comunitario non vincoli gli Stati membri ad osservare una scala uniforme di valori in merito alla valutazione dei comportamenti che possono considerarsi contrari all' ordine pubblico, va tuttavia rilevato che un comportamento non può considerarsi abbastanza grave da legittimare restrizioni all' accesso o

al soggiorno, nel territorio di uno Stato membro, di un cittadino di un altro Stato membro, nel caso in cui il primo Stato non adotti misure repressive o altri provvedimenti concreti ed effettivi volti a reprimerlo, ove lo stesso comportamento sia posto in essere dai propri cittadini . Di conseguenza, questo Stato membro non può, in forza della riserva relativa all' ordine pubblico di cui agli artt . 48 e 56 del trattato, allontanare dal proprio territorio un cittadino di un altro Stato membro né rifiutargli l' accesso al proprio territorio a motivo di un comportamento che, ove sia posto in essere da cittadini del primo Stato membro, non dà luogo a misure repressive o ad altri provvedimenti concreti ed effettivi volti a combatterlo .

20 Va aggiunto infine che, secondo la giurisprudenza costante della Corte, ed in particolare la sentenza 7 luglio 1976 (Watson e Belmann, causa 118/75, Racc . pag . 1185), il provvedimento di espulsione costituisce la negazione del diritto stesso conferito e garantito dal trattato e sarebbe ingiustificato utilizzare tale sanzione se essa fosse talmente sproporzionata rispetto alla gravità dell' infrazione da risolversi in un ostacolo alla libera circolazione delle persone .

21 La Repubblica federale di Germania ha sostenuto inoltre che l' applicazione pratica da parte delle autorità tedesche del § 7 della Aufenthaltsgesetz EWG non comportava discriminazioni nei confronti delle famiglie dei lavoratori migranti e che non aveva avuto luogo alcuna espulsione di un familiare del lavoratore .

22 Va ricordato a tal proposito che, secondo la giurisprudenza costante della Corte, mere prassi amministrative, per loro natura modificabili a discrezione dell' amministrazione, non possono essere considerate come un' esecuzione valida degli obblighi del trattato .

23 In forza del complesso delle deduzioni che precedono, va dichiarato che, adottando e mantenendo nella normativa nazionale disposizioni che subordinano il rinnovo della carta di soggiorno dei familiari dei lavoratori migranti della Comunità alla condizione che questi vivano in un alloggio adeguato, e ciò non solo nel momento in cui si stabiliscono con il lavoratore migrante interessato ma per tutta la durata del soggiorno, la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi ad essa imposti in forza dell' art . 10, par . 3, del regolamento del Consiglio 15 ottobre 1968, n . 1612 .

24 Dato che la normativa tedesca è incompatibile con l' art . 10, par . 3, del citato regolamento del Consiglio n . 1612/68, non va esaminata la doglianza della Commissione secondo cui la stessa è incompatibile anche con l' art . 48 del trattato CEE .

Decisione relativa alle spese

Sulle spese

25 Ai sensi dell' art . 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda . La Repubblica federale di Germania è rimasta soccombente; le spese vanno quindi poste a suo carico .

Dispositivo

Per questi motivi,

LA CORTE,

dichiara e statuisce :

1) Adottando e mantenendo nella normativa nazionale disposizioni che subordinano il rinnovo della carta di soggiorno dei familiari dei lavoratori migranti della Comunità alla condizione che questi vivano in un alloggio adeguato, e ciò non solo nel momento in cui si stabiliscono con il lavoratore migrante interessato ma per tutta la durata del soggiorno, la Repubblica federale di

Germania è venuta meno agli obblighi ad essa imposti in forza dell' art . 10, paragrafo 3, del regolamento del Consiglio 15 ottobre 1968, n . 1612 .

2) La Repubblica federale di Germania è condannata alle spese