

**LA TUTELA GIURIDICA DEI LAVORATORI MIGRANTI TURCHI  
ALL'INTERNO DELL'UNIONE EUROPEA NEL CONTESTO  
DELL'ACCORDO DI ASSOCIAZIONE CEE-TURCHIA**

Working Paper

**Klaus Füber**, Avvocato specializzato in diritto amministrativo, Leipzig  
(Germania)

**Irene Udali**, Studentessa di Giurisprudenza, Università degli Studi di  
Trento (Italia)

**Indice**

## I. Storia delle relazioni internazionali fra Turchia e Unione Europea

### 1. Prima fase dei rapporti internazionali tra Comunità Economica Europea e Turchia, gli anni '60 e '70

Le relazioni internazionali fra la Turchia e la Comunità Economica Europea iniziano a partire dalla fine degli anni '50; risale infatti al 31 luglio 1959 la richiesta, presentata a norma dell'articolo 237 del Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea, per aderire alla CEE<sup>1</sup>. Con questa domanda la Turchia intende raggiungere la piena adesione in quanto Stato Membro alla CEE.

In realtà la richiesta porterà tre anni dopo alla conclusione dell'accordo di Ankara, quello che è stato definito come il "fondamento per l'associazione fra Comunità Europea e Turchia"<sup>2</sup>.

Come può leggersi nel Preambolo<sup>3</sup> l'obiettivo principale dell'accordo è sintetizzato nella volontà da parte dei firmatari di "stabilire vincoli sempre più stretti fra il popolo turco ed i popoli riuniti nella Comunità Economica Europea"<sup>4</sup> al fine di:

"assicurare un costante miglioramento delle condizioni di vita in Turchia e nella Comunità Economica Europea mediante un più rapido progresso economico e una armoniosa espansione degli scambi nonché a ridurre il divario tra l'economia turca e quella degli Stati Membri della Comunità"<sup>5</sup>.

La prospettiva della adesione nell'ambito dell'Accordo di Associazione è ancora lontana e viene accennata molto cautamente nell'Articolo 28 dell'Accordo, dal sapore squisitamente programmatico:

"Quando il funzionamento dell'Accordo consentirà di prevedere l'accettazione integrale da parte della Turchia degli obblighi

- 
- 1 Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea firmato a Roma il 23 Marzo 1957 ed entrato in vigore il 1 Gennaio 1958. Articolo 237 "Ogni stato europeo può domandare di diventare membro della Comunità. Esso invia la sua domanda al Consiglio che dopo aver chiesto il parere della Commissione si pronuncia all'unanimità".
  - 2 *Metin Aksoy, Die Türkisch-Europäischen Beziehungen, eine unendliche Geschichte Frankfurt am Main, 2010 („Grundstein für die EG-Assoziation der Türkei“)* cit, p.19.
  - 3 Accordo che crea una Associazione fra la Comunità Economica Europea e la Turchia firmato ad Ankara il 12 settembre 1963, 64/733/CEE ed entrato in vigore il 1 Dicembre 1964.
  - 4 Preambolo, punto 1.
  - 5 Preambolo, punto 2.

derivanti dal Trattato che istituisce la Comunità, le Parti contraenti esamineranno la possibilità di adesione della Turchia alla Comunità<sup>6</sup>.

Accanto all'Accordo di Associazione sono allegati, inoltre, due Protocolli: il Protocollo n.1 (Provvisorio) e il n.2 (Finanziario) contenenti disposizioni che comportano una attuazione più concreta delle tre fasi, stabilite dall'Accordo stesso, che dovranno condurre, nel corso del tempo, alla realizzazione della Unione Doganale fra gli Stati Parte<sup>7</sup>.

Nel 1970 viene firmato un secondo Protocollo Finanziario che va ad aggiungersi all'Accordo il quale, facendo leva sulla considerazione

“Che la fase preparatoria ha contribuito, in larga misura e in conformità degli obiettivi dell'Accordo di Associazione, al rafforzamento tra la Comunità Economica Europea e la Turchia delle relazioni economiche in generale e alla espansione degli scambi commerciali in particolare<sup>8</sup>”

contiene disposizioni specifiche e delinea le tappe principali per il raggiungimento dell'unione doganale. Ratificato nel luglio del 1971 dalla Grande assemblea nazionale turca, il Protocollo addizionale entra in vigore a partire dal 1 Gennaio 1973<sup>9</sup>.

L'avvicinamento della Turchia all'Europa non si limita alla conclusione dell'accordo di associazione con la ancor giovane Comunità Economica Europea, ma si inserisce in un più ampio contesto di occidentalizzazione e di europeizzazione che era iniziato con la nascita della Repubblica nel 1923<sup>10</sup>: è necessario, infatti, tenere a mente che già a partire dal 1949 la repubblica anatolica faceva parte del Consiglio d'Europa<sup>11</sup> e risale al 1952 l'adesione all'Alleanza Atlantica<sup>12</sup>.

---

6 Articolo 28 dell'Accordo che istituisce una Associazione tra la Comunità Economica Europea e la Turchia.

7 Per una analisi più completa del contenuto e delle finalità dell'Accordo e dei suoi Protocolli si rinvia al capitolo successivo.

8 Preambolo, secondo punto del Protocollo Addizionale e Finanziario firmati il 23 Novembre 1970 e allegati all'Accordo che crea una Associazione e tra la Comunità Economica Europea e la Turchia.

9 *Gianluca Pastori*, La trappola della diversità. L'Unione Europea e la questione dell'allargamento alla Turchia in *Draetta, Santini* (a cura di) L'unione Europea in cerca di identità, Problemi e prospettive dopo il fallimento della Costituzione. Giuffrè, Milano 2008, pp. 309-342 cit. p. 309.

10 Ivi, p. 315.

11 La Turchia entra nel Consiglio d'Europa il 9 agosto 1949 assieme alla Grecia ed entrambi gli Stati vengono considerati quali Paesi Fondatori, e ratifica la Convenzione Europea per la Salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali il 18 maggio 1954.

A completare il quadro relativo alla “presenza turca” in Europa si deve ricordare che la Turchia ha avuto accesso alla Organizzazione Europea per la Cooperazione Economica (OECE, diventata poi OCSE, di cui è parte dal 14 Dicembre 1960)<sup>13</sup>, alla Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE diventata poi OSCE)<sup>14</sup> e alla Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BERS, di cui è membro dal 28 Marzo 1991 con una sottoscrizione di capitale pari a 345.150 Euro)<sup>15</sup>.

La strada per una sempre più stretta integrazione europea incontra, tuttavia, ostacoli e resistenze che, da una parte e dall'altra, renderanno le relazioni fra i due attori principali nel corso degli anni, anche molto fredde, tanto da rendere quello con la Turchia, uno dei negoziati più difficili della storia delle istituzioni europee.

## 2. L'arresto all'integrazione europea della Turchia, i difficili anni '80

Diversamente rispetto ad altri Paesi, l'ammissione della repubblica anatolica porta con sé varie considerazioni di ordine giuridico, politico ed economico, di non immediata risoluzione, che si accompagnano ad ulteriori problematiche rispetto alla diversità culturale, identitaria e religiosa ritenute insuperabili o insolubili<sup>16</sup>.

Un primo ostacolo al cammino verso l'integrazione si manifesta già a partire dai primi anni '80: il 12 settembre 1980 un colpo di stato porta allo scioglimento del Parlamento turco, all'arresto dei principali leader politici e alla instaurazione di una giunta militare guidata dal generale Kenan Evren; la reazione europea (non) si fa attendere: nel gennaio del 1982 viene unilateralmente sospesa l'applicazione del Protocollo Addizionale ed in generale di tutte le disposizioni dell'Accordo di Ankara<sup>17</sup>.

Nel 1983 vengono indette nuovamente libere elezioni e, con l'insediamento del nuovo Primo Ministro turco Turgut Özal, si ristabilisce il normale corso delle relazioni: questo permette alla

---

12 La Turchia entra a far parte della NATO assieme alla Grecia il 18 febbraio 1952.

13 Fonte [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

14 Fonte [www.osce.org](http://www.osce.org).

15 Fonte [www.ebrd.com](http://www.ebrd.com).

16 *Pastori*, La Trappola della diversità, p.309.

17 Ivi pp. 316-317. Si veda a riguardo anche: *Ihsan D. Dagi*, Democratic transition in Turkey, 1980-1983: the impact of european diplomacy, in, *Middle Eastern Studies*, N.1, 1996, pp. 124-141.

Turchia di presentare il 14 aprile 1987 richiesta di adesione alla Comunità Europea.

Il motivo principale che spinge il governo turco a presentare la domanda risiede nella convinzione, da parte turca, della inadeguatezza della Associazione, per lo sviluppo delle relazioni (è proprio in questo contesto che si inseriscono i tentativi da parte della Grecia di ostacolare la risoluzione in termini positivi delle problematiche relative alle relazioni tra Turchia e Comunità) e d'altro canto, della necessità della adesione alla Comunità come ultimo ed unico elemento di normalizzazione del rapporto Turchia-CEE<sup>18</sup>.

La Commissione Europea non risponde immediatamente: solo nel 1989 emette il suo parere, che sarà fatto proprio anche dal Consiglio Europeo, e che rifiuta l'apertura dei negoziati per l'adesione sulla base di diversi fattori.

Si è sostenuto, da un lato, che con l'adozione dell'Atto Unico, la Comunità Europea stesse vivendo un momento storico contraddistinto da cambiamenti di notevole entità e l'avvio dei negoziati sarebbe risultato perciò inadeguato; dall'altro lato si evidenziavano le criticità della situazione economica turca e, soprattutto, della questione cipriota<sup>19</sup>.

---

18 Aksoy, Die Türkisch-Europäischen Beziehungen, p. 23.

19 La Repubblica di Cipro nasce il 15 agosto 1960 e vede alla sua testa un presidente greco, l'arcivescovo ortodosso Makarios III e un vicepresidente turco, Fazil Küçük, al quale viene riconosciuto il diritto di veto; nel 1961 aderisce al Commonwealth britannico. A causa dei frequenti veti incrociati risulta fin da subito impossibile la coordinazione per il governo della Repubblica e risultano soprattutto inconciliabili le posizioni che vengono espresse, rispettivamente, dalla maggioranza greco-cipriota e dalla minoranza turco-cipriota, ovvero, da un lato la cosiddetta "ènosìs" che dovrebbe condurre alla annessione dell'isola alla Grecia, dall'altro lato la separazione dei due territori all'interno dell'isola stessa (taksim). La situazione negli anni immediatamente successivi sfiora la guerra civile che viene evitata grazie all'intervento delle Nazioni Unite con l'operazione UNFYZIP del 1964, a cui viene attribuito un mandato semestrale che finora è stato sempre rinnovato. Nel 1967, il colpo di stato in Grecia, che porta all'insediamento della giunta dei colonnelli, rende le relazioni fra i due gruppi, turco-cipriota e greco-cipriota ancora più difficili e quando nel 1974 (15 luglio), con un golpe viene deposto Makarios ed al suo posto è insediato il presidente fantoccio Nicos Sampson, la reazione della Turchia è immediata e viene quindi occupata la zona settentrionale dell'isola (in questa occasione, si stima che circa 180000 greco-ciprioti siano stati costretti ad abbandonare le loro case). Solo una settimana più tardi viene deposta la giunta golpista e, in questo modo, possono avviarsi i colloqui per ristabilire la pace (si svolgono a Ginevra); tuttavia la situazione non riceve una positiva soluzione tanto che il 15 novembre 1983 viene unilateralmente proclamata la Repubblica Turca di Cipro Nord, presieduta da Rauf Denktas e riconosciuta esclusivamente dalla Turchia. Il cammino per la pace subisce poi un ulteriore arresto con l'adesione della Repubblica di Cipro (limitatamente alla parte greca) all'Unione Europea nel 2004.

Il parere della Commissione -come viene evidenziato nel Rapporto della Commissione Indipendente sulla Turchia del settembre 2004, *Turchia in Europa: più che una promessa?*- pur negativo per quanto riguarda l'inizio dei negoziati in quel contesto storico e politico, non mette, tuttavia, in dubbio l'idoneità della Turchia a divenire membro della Comunità e, rispetto a questo obiettivo, raccomanda la conclusione di una serie di misure di sostegno a suo favore<sup>20</sup>.

Nonostante il rifiuto da parte delle istituzioni europee riguardo alla richiesta di adesione del 1987, non si arresta il cammino per la realizzazione dell'Unione Doganale, che viene finalmente raggiunta il 1 gennaio 1996: inizia così lo smantellamento delle dogane interne nei confini fra Turchia e gli Stati Membri della Comunità, con la corrispondente costruzione di una frontiera esterna verso gli Stati Terzi<sup>21</sup>.

E' interessante notare come l'unione doganale con l'Unione Europea sia stata raggiunta prima della completa adesione della Turchia come Stato Membro a tutti gli effetti<sup>22</sup>.

---

Una positiva soluzione della questione cipriota rappresenta una condizione indispensabile, secondo i criteri di Copenaghen, per una futura adesione della Turchia all'Unione Europea.

E' necessario tenere in considerazione che attualmente la Turchia non ha ratificato il protocollo addizionale del 29 luglio 2004 all'Accordo di Associazione e relativo alla apertura dei porti e degli aeroporti a favore di Cipro, di fatto impedendo la realizzazione della libertà commerciale di uno Stato Membro. Fonte: dossier del Servizio Studi e Servizio Affari Internazionali del Senato della Repubblica n°62 del dicembre 2006 e *Constantine Arvanitopoulos, Turkey's accession to the European Union, an unusual candidacy* Springer, Berlin, Heidelberg, 2009.

20 La Commissione Indipendente sulla Turchia è costituita da importanti personalità europee: Martti Ahtisaari, Presidente ed ex Presidente della Finlandia, Kurt Biedenkopf, ex Primo Ministro della Sassonia, Germania, Emma Bonino, ex Commissaria Europea e Deputata Europea, Hans van den Broek, ex Ministro degli Affari Esteri dei Paesi Bassi ed ex Commissario Europeo, Bronislaw Geremek, ex Ministro degli Affari Esteri della Polonia e Deputato Europeo, Anthony Giddens, ex Direttore della Scuola di Economia e di Scienze Politiche di Londra, Marcelino Oreja Aguirre, ex Ministro degli Affari Esteri della Spagna, ex Segretario Generale del Consiglio d'Europa ex Commissario Europeo e Albert Rohan, ex Segretario Generale degli Affari Esteri, Austria. La Commissione Indipendente, che trova le ragioni della propria esistenza nel profondo interesse che accomuna i membri che la compongono per la questione turca e il relativo processo di integrazione, ha lavorato al fianco delle istituzioni europee ed ha prodotto due rapporti, uno nel 2004: "Turchia in Europa: più che una promessa?" ed uno nel 2009: "Turchia in Europa. Rompere il circolo vizioso" con l'obiettivo di introdurre una voce in più che vada ad inserirsi nel dibattito circa l'adesione della repubblica anatolica all'Unione Europea, in modo da indirizzarlo sempre più verso i canoni della razionalità e della obiettività.

21 Aksoy, Die Türkisch-europäischen Beziehungen, p. 25.

22 Francesco Anghelone, L'Europa che guarda a sud-est in (a cura di) Eva Pfösti, La creazione di una zona di pace e stabilità attorno all'Unione Europea,

3. L'entrata in vigore dell'Unione Doganale e il lento cammino verso l'Europa durante gli anni '90 e 2000.

Con l'entrata in vigore dell'Unione Doganale può aprirsi l'ultima fase, definitiva, che prevede l'obiettivo finale della adesione della Turchia in quanto Stato Membro a pieno titolo, e proprio questo importante passaggio viene salutato con un rinnovato ottimismo, testimoniato anche dalla stampa turca dell'epoca, dove nelle prime pagine dei giornali si potevano leggere espressioni come *"Guten Morgen Europä"* o *"Hallo Europa"*, tutte ascrivibili ad un momento, definito, sottilmente, di *"Europhorie"*<sup>23</sup>.

E' stato sostenuto dall'ex ambasciatore dell'Unione Europea in Turchia, Michael Lake, che, nonostante l'importanza del traguardo raggiunto, in realtà l'Unione doganale ha creato fraintendimenti da entrambe le parti: in particolare, l'Unione Europea pensava che gli sforzi di Ankara si sarebbero concentrati sul far funzionare concretamente l'Unione doganale, in questo modo abbassando la pressione rispetto all'adesione; la Turchia, viceversa, riteneva questo obiettivo come un lasciapassare per l'adesione, che si sarebbe dovuta concludere in breve tempo.

Non è tutto, la diversità di approccio seguita dai due attori si può cogliere anche a livello sistematico: se da un lato, infatti, l'azione riformatrice compiuta dalla Turchia era indirizzata su un piano quasi esclusivamente economico, l'Unione impostava le sue relazioni esterne, al contrario, puntando sulle questioni di democrazia e di rispetto dei diritti umani<sup>24</sup>.

Nonostante le aspettative, il Consiglio Europeo di Helsinki del 10 e 11 dicembre 1999 evidenzia che *"l'unione doganale non è riuscita a fornire le condizioni e gli incentivi necessari per una trasformazione del sistema economico e politico turco degna di nota"*<sup>25</sup>.

Il vertice di Helsinki, tuttavia, risulta avere importanza fondamentale perché, dopo 40 anni dalla richiesta di associazione, viene riconosciuto alla Turchia lo status di candidato per l'adesione all'Unione Europea: *"la Turchia è uno Stato candidato destinato ad aderire all'Unione in base agli stessi criteri che sono applicati agli altri*

---

Istituto di Studi Politici San Pio V, Roma, 2006, pp. 251-300 cit. p. 268.

23 Ibidem.

24 Si veda: *Elena Baracani*, Unione Europea e democrazia in Turchia, Rubbettino, Catanzaro, 2008, p. 58.

25 *Pastori*, La trappola della diversità, p. 318.



Stati candidati, beneficerà di una strategia di adesione volta ad incentivare e sostenere le sue riforme<sup>26</sup>. Con l'ammissione allo status di candidato, se da un lato si stabilizzano le relazioni politiche fra i due soggetti, dall'altro viene riconosciuta esplicitamente la capacità della Turchia di adempiere agli obblighi e alle condizioni necessari per ottenere l'adesione all'Unione<sup>27</sup>.

Sulla base di questo importante passo, si giunge nel dicembre del 2000 alla istituzione di un partenariato per l'adesione che entra in vigore l'8 marzo 2001<sup>28</sup> e, contestualmente, alla emanazione del Regolamento (CE) N.390/2001<sup>29</sup> relativo alla assistenza alla Turchia nel quadro della strategia di preadesione, che contengono l'indicazione del catalogo delle riforme che la Turchia dovrà attuare in vista della adesione.

In particolare, la decisione 2001/235/CE contiene la determinazione specifica delle priorità e obiettivi intermedi (a breve e medio termine) che riguardano sia la completa attuazione dei criteri di Copenaghen<sup>30</sup>, sia l'attuazione del mercato interno, passando per fiscalità,

---

26 Consiglio Europeo (Helsinki) 10 e 11 dicembre 1999, conclusioni della Segreteria della Presidenza.

27 Aksoy, Die türkisch-europäischen Beziehungen, p. 27.

28 Decisione del Consiglio dell' 8 marzo 2001 relativa ai principi, alle priorità, agli obiettivi intermedi e alle condizioni specificati nel partenariato per l'adesione della Repubblica di Turchia 2001/235/CE. Si aggiungerà nel 2003 anche la decisione 2003/398/CE del 18 marzo 2003 relativa ai principi, agli obiettivi intermedi e alle condizioni specificati nel partenariato per l'adesione della Repubblica di Turchia.

29 Regolamento (CE)390/2001 del 26 febbraio 2001 relativo all'assistenza alla Turchia nel quadro della strategia di preadesione, e in particolare, all'istituzione di un partenariato per l'adesione.

30 I criteri di Copenaghen, o criteri di adesione sono stati definiti per la prima volta nel Consiglio Europeo di Copenaghen del 21 e 22 giugno 1993 e successivamente migliorati in occasione del Consiglio Europeo di Madrid del 1995. Normalmente si suddividono in criterio economico, politico e dell'*aquis* comunitario, in particolare il Consiglio di Copenaghen afferma: "L'appartenenza all'Unione richiede che il Paese candidato abbia raggiunto una stabilità istituzionale che garantisca la democrazia, lo stato di diritto, i diritti umani, il rispetto e la protezione dei diritti delle minoranze, l'esistenza di una economia di mercato funzionante, nonché la capacità di rispondere alle pressioni concorrenziali e alle forze di mercato all'interno dell'Unione. L'appartenenza all'Unione presuppone anche la capacità dei Paesi candidati di assumersene gli obblighi, inclusa l'adesione agli obiettivi di unione politica economica e monetaria. La capacità dell'Unione di assorbire nuovi membri, mantenendo nello stesso tempo inalterato il ritmo dell'integrazione europea, riveste parimenti grande importanza, nell'interesse generale dell'Unione e dei Paesi candidati". Ogni Paese che presenta domanda di adesione è tenuto inoltre a rispettare le condizioni contenute nell'Articolo 49 e i principi di cui all'Articolo 6 par1 del Trattato sull'Unione Europea.

agricoltura, trasporti, giustizia ed affari interni, occupazione e politiche sociali, ambiente, agricoltura, consolidamento della capacità amministrativa e giudiziaria, dogane, energia, politica regionale e coordinamento degli strumenti strutturali; vengono previste poi delle regole di programmazione per l'attuazione specifica degli obiettivi intermedi; sono inoltre stabilite precise condizioni che subordinano il finanziamento dei progetti mediante gli strumenti di adesione al rispetto dalla Turchia degli obblighi assunti nel quadro dell'Accordo di Associazione, dell'Unione doganale e delle decisioni del Consiglio di Associazione; infine vengono stabilite delle precise regole di sorveglianza rispetto alla piena esecuzione dei programmi indicati dalla decisione stessa<sup>31</sup>.

Il partenariato di adesione con la Turchia contiene una specifica clausola di condizionalità negativa; il ricorso a questo tipo di clausola non è sconosciuto nella prassi europea delle trattative di pre-adesione: è previsto che l'assistenza della Comunità sia condizionata al progressivo avanzamento nell'ambito del rispetto dei criteri di Copenaghen, in mancanza del quale il Consiglio, a maggioranza qualificata, prende i provvedimenti opportuni per quanto riguarda l'assistenza per la pre-adesione.

La clausola di condizionalità negativa si comprende anche, e soprattutto, invertendo il suo punto di vista: ciò che discende, in termini positivi, da tale clausola indica che i passi compiuti dalla Turchia nel rispetto delle condizioni poste dall'Unione, condurranno sempre più concretamente all'adesione<sup>32</sup>.

Il monitoraggio dei progressi compiuti dalla Turchia, rispetto all'attuazione delle necessarie riforme, viene effettuato sulla base di relazioni annuali redatte dalla Commissione Europea.

E' proprio nel contesto di questo attento monitoraggio che si possono collocare e spiegare gli sforzi riformatori di questi anni<sup>33</sup>: all'approvazione del Partenariato per l'Adesione attraverso il *National Program for the Adoption of the Acquis* ( NPAA del 19 marzo 2001) segue l'adozione da parte del Parlamento turco di ventitré emendamenti costituzionali per l'adeguamento ai criteri di Copenaghen<sup>34</sup>; sono di poco successivi (gennaio-marzo 2002) gli

---

31 Si veda l'Allegato alla decisione del Consiglio 2001/235/CE.

32 Si veda: *Baracani*, Unione Europea e democrazia in Turchia, p. 60.

33 Rapporto della Commissione Indipendente sulla Turchia del settembre 2004 *Turchia in Europa: più che una promessa?*.

34 Si veda la nota 28.

emendamenti al codice penale e la approvazione (3 agosto 2002) della *EU Adaptation Law* che ha prodotto ulteriori modifiche alla legislazione nazionale soprattutto nel campo dei diritti umani (in particolare ci si riferisce alla abolizione della pena di morte nel 2001), nel campo radiotelevisivo attraverso l'introduzione del pluralismo linguistico e nel campo delle minoranze attraverso l'adozione di misure nei settori dell'educazione e dell'istruzione<sup>35</sup>.

Con il nuovo millennio si assiste, dunque, ad un intenso dialogo fra Turchia da un lato e istituzioni europee dall'altro, nel contesto del quale, se non vengono perse di vista le permanenti criticità rispetto alla adesione della repubblica anatolica, si sottolineano, comunque, i progressi ed i risultati raggiunti:

"The Union welcomes the important steps taken by Turkey towards meeting the Copenhagen political criteria and the fact that Turkey has moved forward on the economic criteria and alignment with the *acquis*, as registered in the Commission's Regular Report. This has brought forward the opening of accession negotiations with Turkey. The Union encourages Turkey to pursue its reform process and to take further concrete steps in the direction of implementation, which will advance Turkey's accession in accordance with the same principles and criteria as are applied to the other candidate States. The Council is invited to prepare in time for the Copenhagen European Council the elements for deciding on the next stage of Turkey's candidature on the basis of the Commission's strategy Paper and in accordance with the conclusions of the European Council in Helsinki, Laeken and Seville"<sup>36</sup>.

Due mesi più tardi il Consiglio Europeo riunito a Copenaghen afferma:

"The European Council recalls its decision in 1999 in Helsinki that Turkey is a candidate State destined to join the Union on the basis of the same criteria as applied to the other candidate States. It strongly welcomes the important steps taken by Turkey towards meeting the Copenhagen criteria, in particular through the recent legislative packages and the subsequent implementation measures which cover a large number of key priorities specified in the Accession Partnership. The Union acknowledges the determination of the new Turkish government to take further steps on the path of reform and urges in particular the government to address swiftly all remaining shortcomings in the field of the political criteria, not only with regard to legislation but also in particular with regard to implementation. The Union recalls that, according to the political criteria decided in Copenhagen in 1993, membership requires that a candidate country has

---

35 *Pastori*, La trappola della diversità, p. 319.

36 Consiglio Europeo di Bruxelles del 24 e 25 ottobre 2002, conclusioni della Presidenza.

achieved stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities  
 "37.

Le considerazioni espresse dal Consiglio Europeo fotografano una situazione di riforme anche strutturali e di progressi messi in atto dalla Turchia in vista della adesione<sup>38</sup> che trovano, fra gli altri, impulso grazie agli annuali rapporti redatti dalla Commissione Europea in cui si valutano i progressi sul recepimento dell'*acquis* comunitario e il rispetto dei criteri politici di Copenaghen.

#### 4. La necessità delle riforme e l'allineamento ai criteri di Copenaghen

Nel rapporto della Commissione *Proseguire l'allargamento*<sup>39</sup> si legge: "il governo turco ha mostrato una grande determinazione nell'accelerare il ritmo delle riforme legislative nei settori coperti dai criteri politici"<sup>40</sup> soprattutto nell'ottica di garantirne una loro effettiva attuazione affinché i cittadini turchi possano godere di libertà fondamentali e di diritti umani secondo gli standard europei.

L'ambito delle riforme, cui il rapporto della Commissione citato fa riferimento, riguarda settori "sensibili quali la libertà di espressione, la libertà di riunione pacifica, i diritti culturali ed il controllo civile sul settore militare"<sup>41</sup>.

In particolare già dal novembre 1999 venivano riformati gli Articoli 243 e 245 del codice penale turco prevedendo un innalzamento delle pene per i funzionari che si rendano colpevoli di maltrattamenti e violenze nei confronti degli arrestati<sup>42</sup>.

Nel giugno del 2002 vengono ratificati il Patto Internazionale sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite<sup>43</sup> così come il sesto Protocollo alla Convenzione Europea sulla

37 Consiglio Europeo di Copenaghen del 12 e 13 dicembre 2002, conclusioni della Presidenza.

38 Si veda tuttavia opinione contraria di Pastori, *La trappola della diversità*, p. 319, dove si evidenzia il carattere "meramente strumentale (talora meramente cosmetico)" degli interventi. In senso contrario invece, si veda il rapporto della Commissione Indipendente sulla Turchia, *Turchia in Europa più che una promessa?* del settembre 2004, pp. 21-24.

39 COM(2003) 676 def. Documento di strategia e Relazione della Commissione Europea sui progressi compiuti da Bulgaria, Romania e Turchia in vista dell'adesione del 5 novembre 2003.

40 COM(2003)676 def. cit. p.15.

41 Ibidem.

42 Aksoy, *Die türkisch-europäischen Beziehungen*, cit. p.44.

43 *International Covenant on Civil and Political Rights* e *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* firmati entrambi a New York il 16 dicembre

salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, relativo alla abolizione della pena di morte<sup>44</sup>.

Risale invece al 9 gennaio 2004 la firma del tredicesimo protocollo alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, relativo all'abolizione della pena di morte in tutte le circostanze<sup>45</sup>.

Sul piano del diritto nazionale si registrano due novità: ci si riferisce alla modifica dei contestati Articoli 159 e 312 del codice penale turco.

L'Articolo 159 del codice penale turco, ampiamente utilizzato dalla giurisprudenza<sup>46</sup>, prevedeva, nel dettato originario, la comminazione della pena detentiva da uno a sei anni contro il vilipendio o la mera denigrazione nei confronti della nazione turca, della Grande Assemblea Nazionale, della moralità del Governo, dei Ministeri, dell'Esercito e delle Forze di Sicurezza dello Stato o la moralità del sistema giudiziario. La mancanza di tassatività nella costruzione di questa fattispecie criminosa ha permesso, nella prassi, di perseguire e sanzionare penalmente l'espressione di opinioni discordanti o critiche nei confronti del potere stabilito.

Attraverso l'emanazione della legge Nr 4744 del Febbraio 2002<sup>47</sup>, vengono in primo luogo ridefiniti i confini edittali della sanzione e ridotti dal minimo di un anno al massimo di tre anni anche se la fattispecie, nonostante la mancanza di chiarezza nella definizione,

---

1966 ed entrati in vigore, rispettivamente il 23 marzo 1973 e il 3 gennaio 1976. La Turchia ha firmato entrambi i trattati il 15 agosto 2000 e li ha ratificati il 23 settembre 2000. Rispetto al Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici è stata apposta una riserva all'articolo 27 (*"In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language"*) secondo la quale la Turchia si riserva il diritto di interpretare e di applicare le disposizioni dell'articolo 27 stesso in conformità con le relative disposizioni della Costituzione Turca e il Trattato di Losanna del 24 luglio 1923 e i suoi Allegati.

44 Protocol No 6 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms concerning the Abolition of the Death Penalty firmato a Strasburgo il 24 marzo 1983 ed entrato in vigore il 1 marzo 1985. La Turchia ha firmato il protocollo il 15 gennaio 2003 ed esso è entrato in vigore l'1 dicembre 2003; non sono state apposte riserve. Fonte <http://conventions.coe.int>.

45 Protocol No 13 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms concerning the Abolition of the Death Penalty in all circumstances firmato a Vilnius il 3 maggio 2002 ed entrato in vigore l'1 luglio 2003; il Protocollo è stato firmato dalla Turchia il 9 gennaio 2004 ed è entrato in vigore l'1 giugno 2006. A questo protocollo non sono state apposte riserve. Fonte: <http://conventions.coe.int>.

46 Aksoy, Die Türkisch-europäischen Beziehungen, p. 48.

47 Ibidem.

non viene modificata; con l'emanazione della legge Nr 4771 dell'agosto 2002 viene parzialmente modificato il contenuto della disposizione in modo che la condotta della mera critica che non arrivi a toccare i confini dell'oltraggio, sia esclusa dal campo del penalmente rilevante<sup>48</sup>; un ultimo intervento attraverso la legge Nr 4963 del luglio del 2003, ha modificato il limite edittale abbassando il minimo di pena da un anno a sei mesi<sup>49</sup>.

L'articolo 312 del Codice Penale Turco prevedeva la comminazione di una pena pecuniaria per "l'esaltazione di un'azione punibile penalmente, l'appello alla violazione della legge o l'incitamento all'inimicizia e all'odio nei confronti dello strato sociale, della razza, religione o la provenienza regionalé"<sup>50</sup>. Con una modifica del codice ora questa condotta non è più penalmente rilevante e ciò ha permesso una limitazione della punibilità delle dichiarazioni o delle attività idonee a mettere in pericolo l'ordine pubblico<sup>51</sup>.

La spinta riformatrice nell'ambito del "penalmente rilevante" non si limita ad interventi settoriali e, infatti, il 26 settembre 2004 viene approvata la riforma del Codice Penale in modo da renderlo in linea con gli standard europei: vengono emendati circa 350 articoli, sono inoltre inserite pesanti pene per chi commette reati di tortura o di delitti d'onore o nei confronti di chi viene accusato del delitto di corruzione<sup>52</sup>.

Un'altra importante modifica è quella riguardante l'abrogazione dell'articolo 8 della legge contro il terrorismo e relativo alla "propaganda contro l'indivisibile unità dello Stato e della Nazione" avvenuta con l'adozione della legge Nr 4928 del giugno del 2003.

Nell'ambito dell'allineamento ai criteri politici, la già citata legge Nr 4771 dell'agosto 2002,<sup>53</sup> ha rappresentato un allentamento per quanto riguarda la politica notevolmente restrittiva nel campo delle minoranze: in particolare sono state permesse trasmissioni televisive e radiofoniche in lingua curda e sono stati aperti centri privati di insegnamento della lingua curda. Nel gennaio del 2004 il governo

---

48 Ibidem.

49 Ivi p. 49.

50 Ibidem.

51 Ibidem.

52 *Anghelone*, L'Europa che guarda a sud-est, pp. 251-300, cit. p. 273.

53 Si veda la pagina precedente.

scioglie la *Commissione sulle Minoranze* che era stata istituita per decreto segreto e il cui compito era la loro sorveglianza<sup>54</sup>.

Nell'ambito della soluzione delle problematiche delle minoranze non mussulmane, viene creata una nuova Commissione competente nella valutazione delle richieste da esse provenienti; costituita da rappresentanti del Ministero dell'Interno, dell'Istruzione e degli Esteri, la Commissione si occupa anche delle relazioni fra le diverse minoranze presenti nel territorio turco<sup>55</sup>.

La necessità di operare un incisivo passo verso le riforme nell'ottica della adesione, ha portato, nell'aprile del 2003, alla istituzione di una commissione parlamentare sulla integrazione europea, la cosiddetta *Commissione per l'armonizzazione*, il cui compito è quello di monitorare l'andamento del processo di adesione<sup>56</sup>.

Un ulteriore elemento di criticità, che viene sottolineato nel rapporto della Commissione Europea COM(2003) 676 def<sup>57</sup>, riguarda la questione delle relazioni fra il settore civile e quello militare: la commissione, infatti, evidenzia che in particolare in questo settore debbano essere fatti ulteriori sforzi per rendere i rapporti fra settore civile e settore militare in linea con la pratica europea<sup>58</sup>.

E' in questo contesto che si colloca la riforma, messa in atto dal governo Erdogan, della composizione e delle competenze del Consiglio di Sicurezza Nazionale<sup>59</sup>: in primo luogo sono abolite le competenze relative alla potestà esecutiva del Segretario Generale<sup>60</sup> la cui nomina è affidata al Primo Ministro con la necessaria approvazione del Presidente della Repubblica<sup>61</sup>; si stabilisce, inoltre, che il Consiglio abbia una funzione puramente consultiva e, infine, è previsto il controllo civile sul budget militare<sup>62</sup>.

---

54 Aksoy, Die türkisch-europäischen Beziehungen, p. 50.

55 Ibidem.

56 Ivi p. 49.

57 Si veda la nota n. 36.

58 COM(2003) 676 def. p. 20.

59 Il Consiglio di Sicurezza Nazionale è un organo costituzionale al cui interno risiedono i più alti vertici militari e del governo; viene considerato il centro effettivo del potere in Turchia; la presenza delle più alte cariche delle forze armate all'interno del Consiglio è vista con notevole disfavore dall'Unione Europea, la quale richiede che il suo ruolo sia sottomesso al potere civile. Fonte: ANGHELONE *L'Europa che guarda a sud-est* pp. 251-300, cit. p. 272.

60 Aksoy, Die türkisch-europäischen Beziehungen, p.49.

61 Anghelone, *L'Europa che guarda a sud-est*, pp. 251-300, cit. p. 272.

62 Ibidem.

La Commissione Europea prende atto della portata di questi interventi<sup>63</sup> e, nella comunicazione al Consiglio e al Parlamento Europeo del 6 ottobre 2004, identifica nello specifico sia le ulteriori riforme, necessarie per l'allineamento rispetto ai criteri di Copenhagen, sia la strategia che dovrà essere seguita nella prospettiva della adesione<sup>64</sup>.

Nello specifico si sottolinea la necessità di proseguire nell'attuazione delle riforme applicando quella che viene definita come una politica di "tolleranza zero nei confronti della tortura mediante grandi sforzi a ogni livello dello Stato turco per eliminare i casi rimanenti di tortura"<sup>65</sup>, interventi devono essere previsti anche in materia di libertà di espressione, libertà religiosa, diritti delle donne, diritti sindacali e diritti delle minoranze.

La Commissione ribadisce inoltre la necessità che venga adottato un nuovo Codice penale, così come un nuovo Codice di procedura penale, sia prevista una nuova normativa sulle associazioni, sulla polizia giudiziaria e sull'esecuzione delle condanne e sulle corti d'appello intermedie<sup>66</sup>.

La strategia per l'adesione viene suddivisa in tre pilastri: il primo relativo al continuo rispetto dei criteri politici di Copenhagen, il secondo riguarda il modo specifico in cui dovranno essere affrontati i negoziati di adesione e il terzo prevede un dialogo politico e culturale rafforzato tra i "popoli degli Stati membri dell'Ue e della Turchia"<sup>67</sup>.

---

63 Per una panoramica complessiva sul processo di riforme attuate in Turchia si rimanda a: *Esin Örukü*, Seven packages towards Harmonization with the European Union, in *European Public Law*, N.10, 2004, pp. 603-621 e *Elena Baracani*, Unione Europea e democrazia in Turchia, Rubbettino, Catanzaro, 2008.

64 COM(2004) 656 def. Raccomandazione della Commissione Europea sui progressi ottenuti dalla Turchia sulla via dell'adesione e relativo allegato contenente le conclusioni del rapporto regolare sulla Turchia.

65 COM(2004) 656 def. cit.

66 Ibidem.

67 Ibidem. Nello specifico per quanto riguarda la realizzazione del primo pilastro si prevede un continuo e costante monitoraggio da parte dell'Ue per garantire la sostenibilità e la irreversibilità del processo, e che avverrà sulla base di un partenariato per l'adesione riveduto che individuerà le priorità di ulteriori riforme; inoltre a partire dalla fine del 2005 dovrà essere effettuato annualmente un riesame dei progressi delle riforme politiche. Relativamente al secondo pilastro si prevede che i negoziati di adesione si svolgeranno nel quadro di una conferenza intergovernativa le cui decisioni richiederanno l'unanimità e la piena partecipazione di tutti gli stati membri dell'Ue; i negoziati, che vengono definiti "lunghi e complessi", saranno suddivisi in capitoli e rispetto ad alcuni settori sensibili come la politica agricola e la circolazione delle persone si dovranno prevedere dei periodi di transizione se non delle misure di salvaguardia permanenti. Il terzo pilastro, infine, si riferisce alla realizzazione di un dialogo



5. Il riconoscimento dello status di Paese candidato all'ammissione e le nuove difficoltà nel proseguimento dei negoziati

L'importanza della raccomandazione citata si coglie nella sua introduzione: la valutazione positiva da parte della Commissione del rispetto dei criteri politici di Copenhagen darà impulso, in sede di Consiglio Europeo del dicembre 2004, all'apertura da parte dell'Unione Europea, dei negoziati di adesione con la Turchia.

Il Consiglio Europeo di Bruxelles del 16 e 17 dicembre 2004, tenendo conto della raccomandazione citata della Commissione stabilisce, sulla base della presentazione di un quadro di negoziazione elaborato da parte della Commissione stessa, la data dell'apertura dei negoziati di adesione che viene fissata il 3 ottobre 2005<sup>68</sup> ed il cui obiettivo comune viene identificato nella adesione.

Contestualmente all'apertura dei negoziati viene emanata una decisione del Consiglio che rivede il precedente partenariato di adesione così come risultante dalle precedenti decisioni 2001/235/CE e 2003/398/CE<sup>69</sup> alla luce delle intervenute raccomandazione della Commissione del 2004 e delle conclusioni del Consiglio Europeo del dicembre 2004<sup>70</sup>.

---

politico e culturale rafforzato che vede l'Unione Europea come mediatore, mentre protagonista dovrà essere la società civile.

68 Consiglio Europeo di Bruxelles 16 e 17 Dicembre 2004, Conclusioni della Presidenza. Il Consiglio Europeo ha preso atto dei progressi compiuti dalla Turchia nel settore delle riforme e si allinea alla posizione espressa dalla Commissione riguardo alla necessità della irreversibilità della riforma politica e della sua attuazione piena ed effettiva soprattutto per quanto riguarda il rispetto dei diritti fondamentali. Il Consiglio accoglie inoltre con favore la decisione della Turchia di acconsentire alla modifica dell'Accordo di Ankara per tenere conto degli intervenuti allargamenti e esprime un commento decisamente positivo riguardo alla volontà espressa dal governo turco di intrattenere rapporti di buon vicinato e di collaborare con gli Stati interessati nella risoluzione delle esistenti controversie, come stabilito dalla Carta delle Nazioni Unite; il Consiglio Europeo, riguardo a questa questione ribadisce, infine, la possibilità di deferire le questioni insolute, che potrebbero avere ripercussioni sui negoziati di adesione, alla Corte Internazionale di Giustizia. Il Consiglio Europeo, dunque, ferme queste considerazioni propone un quadro di negoziazione che si realizzerà secondo i canoni stabiliti nella raccomandazione della Commissione COM(2004) 656 def. e già spiegata. Sia la raccomandazione della Commissione citata, sia questa conclusione del Consiglio Europeo ribadiscono un concetto importante: pur tenendo fermo che l'obiettivo dei negoziati è quello della adesione, si riconosce tuttavia la possibilità di sospendere i negoziati qualora si ravvisi una violazione grave e persistente dei principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali e dello stato di diritto su cui si fonda l'Unione.

69 Si veda la nota 27.

70 Si tratta della decisione 2006/35/CE del Consiglio del 23 gennaio 2006 relativa ai principi, alle priorità e alle condizioni contenuti nel partenariato per l'adesione con la Turchia. Analogamente ai precedenti partenariati per l'adesione,

I negoziati prendono concretamente inizio a partire dal giugno 2006 e si sostanziano in 35 capitoli complessivi, che vengono rispettivamente aperti e chiusi sulla base di una decisione del Consiglio<sup>71</sup>.

L'apertura ufficiale dei negoziati rappresenta, tuttavia, diversamente da quanto ci si sarebbe potuto aspettare, un periodo non facile nelle relazioni fra L'Unione Europea e la Turchia in vista dell'adesione: nonostante i traguardi raggiunti sul piano dell'avvicinamento ai criteri di Copenhagen e nonostante il riconoscimento esplicito delle istituzioni europee dei progressi effettuati dal governo turco<sup>72</sup>, il cammino verso l'adesione, dopo l'apertura ufficiale dei negoziati, incontra nuovamente ostacoli che ne complicano la positiva soluzione.

Le cause che hanno comportato questo significativo rallentamento nell'andamento dei negoziati sono da ricercarsi da entrambe le parti: da un lato si manifesta da parte di taluni Stati Membri la contrarietà rispetto alla adesione dello Stato anatolico all'Unione Europea che si fonda su considerazioni spesso più ideologiche che non fondate su una attenta analisi delle circostanze<sup>73</sup>. Una posizione, fra tutte, può essere presa ad esempio ed è quella sostenuta dalla Francia: apertamente contraria all'adesione della Turchia, sostiene invece un partenariato e non la via dell'integrazione ed ha quindi deciso di bloccare il negoziato in cinque settori<sup>74</sup>.

La sensazione generale è che, dai tempi del Consiglio Europeo di Helsinki in cui si era affermato che "la Turchia è uno Stato candidato ad entrare nell'Unione sulla base degli stessi criteri applicati per gli altri Stati candidati"<sup>75</sup>, i criteri di adesione siano stati costantemente

---

anche questo si struttura in una introduzione, nella elencazione dei principi a cui segue poi una elencazione delle priorità a breve e medio termine; prevede poi una parte relativa alla programmazione, alle condizioni e al monitoraggio da parte della Commissione.

71 Aksoy, Die türkisch-europäischen Beziehungen, p. 30.

72 Si vedano le comunicazioni della Commissione Europea COM(2003) 676 def. e COM(2004) 656 def. a cui si aggiungono le conclusioni del Consiglio Europeo già citate del periodo 2002-2004.

73 Nel secondo rapporto della Commissione Indipendente già citata in nota 20 risalente al settembre 2009 e intitolato significativamente: *Turchia in Europa. Rompere il circolo vizioso* si evidenzia come la manifesta contrarietà per l'adesione opposta da alcuni stati europei si fondi su considerazioni legate alla disoccupazione, alla paura nei confronti dell'Islam, al timore verso una invasione di migranti turchi e a quella che viene definita come una "generale insoddisfazione nei confronti dell'Unione Europea".

74 Rapporto della Commissione Indipendente del settembre 2009 *Turchia in Europa. Rompere il circolo vizioso* p.11.

75 Si veda la nota 25.

innalzati rispetto a quelli normalmente applicati agli altri Stati candidati<sup>76</sup>.

La situazione è ulteriormente complicata anche dal lato turco: si rileva in questo senso sia il rallentamento dell'economia a causa della crisi economica globale con il conseguente calo degli investimenti esteri diretti che erano invece aumentati subito dopo l'inizio delle trattative<sup>77</sup>, sia un atteggiamento di resistenza da parte dei conservatori turchi<sup>78</sup> che culmina nel 2008 in un tentativo sostenuto dal pubblico ministero della Suprema Corte d'Appello e spalleggiato dai vertici delle forze armate, di rovesciare il partito AKP al governo; la gravità della situazione emerge considerando anche un altro episodio nel 2007, infatti, si scopre un arsenale di armi che pare dovesse servire ad attuare un colpo di Stato per rovesciare il governo (quella che venne definita come "Cospirazione Ergenekon"<sup>79</sup>).

Non è solo una difficile situazione interna a ostacolare la prosecuzione delle trattative, si è sostenuto, infatti, che, oltre ad un concreto problema di "effettiva implementazione della normativa approvata"<sup>80</sup>, un altro elemento di criticità è costituito dalla "incapacità di trovare una soluzione credibile alla questione cipriota"<sup>81</sup>.

E' in questo delicato contesto che il Consiglio adotta, attraverso la decisione 2008/157/CE<sup>82</sup>, un partenariato per l'adesione riveduto che abroga il precedente risalente al 2006<sup>83</sup>, ultimo documento, finora,

---

76 Si veda: Commissione Indipendente 2009 *La Turchia in Europa. Rompere il circolo vizioso* e si veda anche *Pastori, La trappola della diversità*, cit. p. 334 dove l'Autore sostiene che il "il progressivo ampliamento dell'*acquis* a cui Ankara è chiamata ad adeguarsi sembra avere avuto un effetto scoraggiante sulla volontà di proseguire in quella che sta iniziando ad apparire come una corsa senza fine". Sempre *Pastori* sostiene, poche pagine dopo, il fatto che sia significativo che l'ostilità della classe politica europea, da un lato, e dell'opinione pubblica, dall'altro, sia emersa con più vigore proprio quando la possibilità della adesione fosse più probabile (si veda p. 339).

77 Commissione indipendente *La Turchia in Europa. Rompere il circolo vizioso* p. 7.

78 *Pastori, La trappola della diversità*, p. 334.

79 Rapporto della Commissione indipendente *Turchia in Europa. Rompere il circolo vizioso* p- 15.

80 *Pastori, La trappola della diversità*, cit. p. 335.

81 *Ibidem*.

82 Decisione del Consiglio del 18 febbraio 2008 relativa ai principi, alle priorità e alle condizioni contenuti nel partenariato per l'adesione con la Repubblica di Turchia che abroga la decisione 2006/35/CE.

83 *Ivi* Articolo 4.

che testimonia una travagliata storia nelle relazioni esterne dell'Unione Europea<sup>84</sup>.

## II. La stipulazione dell'Accordo di Associazione tra la Comunità Economica Europea e la Turchia: la creazione di un apparato istituzionale complesso.

### 1. Gli accordi di associazione nel diritto europeo: le basi giuridiche nei Trattati

#### 1.1. L'Articolo 310 TCE

Gli accordi di associazione stipulati fra la Comunità e gli Stati terzi (fra i quali è compreso anche l'accordo di associazione con la Turchia), trovano la loro base giuridica nell'articolo 310<sup>85</sup> del Trattato che costituisce la Comunità Europea, il quale recita:

“L'Unione Europea può concludere con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali accordi che istituiscono un'associazione caratterizzata da diritti ed obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari<sup>86</sup>.

In principio<sup>87</sup>, un'Associazione si caratterizza come un legame con la Comunità che si colloca un gradino sotto rispetto ad una vera e propria adesione ma comporta in ogni caso una relazione più ampia e duratura rispetto a quelle risultanti dagli Accordi commerciali o di cooperazione conclusi a norma dell'articolo 133 TCE<sup>88</sup>.

---

84 A luglio 2010, negoziati (organizzati in 35 capitoli) aperti sono solamente 12. Il Consiglio europeo del 14-15 dicembre 2006 ha bloccato 8 capitoli tra cui si possono ricordare quello relativo all'unione doganale, alla libera circolazione dei beni, alle relazioni esterne e alla libertà di stabilimento e libera circolazione dei servizi. Su questo punto è possibile consultare il sito: <http://www.avrupa.info.tr>.

85 L'articolo 310 TCE corrisponde all'articolo 217 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea il quale a sua volta corrisponde all'articolo 238 del Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea del 1957.

86 L'articolo 238 recitava: “La Comunità può concludere con uno stato terzo, una unione di stati o un'organizzazione internazionale accordi che istituiscano una associazione caratterizzata da diritti ed obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari. Tali accordi sono conclusi dal Consiglio operante all'unanimità e dopo consultazione dell'Assemblea. Qualora tali accordi comportino degli emendamenti al presente Trattato, questi ultimi devono essere preventivamente adottati secondo la procedura stabilita dall'articolo 236”. I paragrafi 2 e 3 dell'Articolo 238, che contengono, una breve indicazione della procedura di conclusione di questi accordi, sono stati cancellati attraverso l'articolo G N. 84 del Trattato sull'Unione Europea; le regole procedurali sono state inserite nell'articolo 300 del Trattato che istituisce la Comunità Europea.

87 *Thomas Oppermann, Europarecht, München, 1999, cit. p. 814.*

Un accordo di Associazione corrisponde, quindi, a un trattato internazionale che istituisce una relazione particolare e privilegiata<sup>89</sup> fra la Comunità da un lato e uno o più Stati<sup>90</sup> o organizzazioni internazionali, dall'altro<sup>91</sup>.

Gli accordi conclusi a norma dell'articolo 310 TCE sono inquadrabili nella categoria degli accordi misti, dal momento che anche gli Stati Membri della Comunità ne sono parte<sup>92</sup>.

La scelta di rendere parti anche gli Stati membri si giustifica sotto due punti di vista: da un lato prevedere la conclusione di un accordo misto permette di rispettare i confini della competenza esterna della Comunità, dall'altro lato non si pone il problema di andare a verificare la portata dell'articolo 310 TCE<sup>93</sup>.

L'articolo 310 TCE richiede che l'associazione creata dall'accordo, concluso o con Stati o con organizzazioni internazionali, sia caratterizzata da "diritti e obblighi reciproci e da "azioni in comune e procedure particolari".

Il primo elemento richiesto è il meno problematico dal momento che la previsione di diritti ed obblighi<sup>94</sup> per entrambe le parti (non

---

88 Corrisponde all'articolo 207 TFUE; L' articolo 133 al paragrafo 3 stabilisce: "Qualora si debbano negoziare accordi con uno o più Stati o organizzazioni internazionali, la Commissione presenta raccomandazioni al Consiglio, che l'autorizza ad aprire i negoziati necessari. Spetta al Consiglio e alla Commissione adoperarsi affinché gli accordi negoziati siano compatibili con le politiche e norme interne della Comunità".

89 Si veda la sentenza della Corte di Giustizia nella causa Demirel C-12/86.

90 La Corte di Giustizia nel parere 1/91 del 14 dicembre 1991 ha escluso che si possano configurare accordi di associazione fra la Comunità e gli Stati membri.

91 *C. Kallies/M. Ruffert*, Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 1999, cit. p. 2213

92 *Jürgen Schwarze*, EU-Kommentar, Baden Baden, 2009 cit. p. 2178. Le uniche eccezioni, quindi non rappresentano un accordo misto, sono stati gli accordi di associazione con Malta e Cipro e i precedenti accordi con Marocco e Tunisia.

93 Ivi p. 2179.

94 La Corte di Giustizia nel parere 1/91 ha infatti affermato, riferendosi alla creazione di uno Spazio economico europeo: "Lo spazio economico europeo deve essere realizzato sulla base di un trattato internazionale che crea, in sostanza, solo diritti ed obblighi fra le parti contraenti e che non preveda alcun trasferimento di poteri sovrani in favore degli organi intergovernativi da esso istituiti. Per contro il Trattato CEE, benché sia stato concluso in forma di accordo internazionale, costituisce la carta costituzionale di una comunità di diritto"

devono essere necessariamente equipollenti<sup>95</sup>) riguarda qualsiasi accordo o trattato internazionale in genere<sup>96</sup>.

Il secondo requisito, relativo alla creazione di azioni in comune e procedure particolari, è più pregnante e vale a identificare e distinguere gli accordi volti a creare un'associazione, rispetto agli altri<sup>97</sup>.

Rispetto alle azioni comuni, si prevede che i membri dell'associazione, attraverso il loro legame, abbiano una linea di condotta comune sia all'interno dell'associazione, che nell'azione esterna.

La prassi indica come classiche azioni comuni: il riconoscimento di alcune delle libertà di circolazione, l'acquisizione o il riconoscimento reciproco di standard, o ancora l'inclusione dei partner associati a talune politiche comunitarie, fino alla cooperazione in materia finanziaria<sup>98</sup>.

Rispetto alle procedure particolari, si richiede l'istituzione di organi propri (consigli di associazione o assemblee parlamentari o organi giurisdizionali), organizzati su una base paritaria, che nell'ambito delle competenze previste, siano in grado di formare la volontà dell'associazione con effetto vincolante per le parti dell'accordo<sup>99</sup>.

E' nell'ambito delle procedure che trova spazio la creazione di un "diritto secondario" riconducibile all'associazione che porta con sé l'esigenza di prevedere dei meccanismi di interpretazione e di risoluzione delle controversie.

E' stabilita la competenza esclusiva della Comunità nella stipulazione di accordi e convenzioni di associazione, ma l'ampiezza della competenza della Comunità nella conclusione di questo tipo di accordi non è pacifica.<sup>100</sup>

---

95 La corte di giustizia nel caso Bresciani (C-87/75) ha infatti stabilito al punto 22: "[...] la Convenzione non è stata conclusa per garantire la parità degli obblighi assunti dalle parti contraenti, bensì [...] allo scopo di favorire lo sviluppo degli Stati associati"

96 *C. Kallies/M. Ruffert*, Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, cit. p. 2213.

97 Gli accordi commerciali conclusi a norma dell'articolo 133 TCE non prevedono né l'adozione di azioni in comune, né la predisposizione di procedure particolari.

98 *Streinz*, EUV/AEUV Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union; München, 2012, cit. p. 2069.

99 Ibidem e si veda anche *Oppermann*, Europarecht, cit. p. 816.

100 La stessa Corte di Giustizia finora non si è mai occupata di determinare quali siano i confini della competenza della Comunità nel contesto degli accordi di

E' possibile, infatti, isolare due orientamenti: il primo, cui fa riferimento la Commissione Europea, prevede una competenza propria, autonoma e concreta della Comunità nella conclusione di tali accordi e non soggetta a limitazioni particolari; il secondo orientamento, riconducibile al Consiglio afferma, diversamente, che la Comunità può concludere accordi internazionali di questo tipo nei limiti della competenza materiale della Comunità (implicita od esplicita) e prevista all'interno del Trattato nell'ambito della sua azione esterna<sup>101</sup>.

Nella prassi, la conclusione degli accordi di associazione a norma dell'articolo 310 TCE, avviene secondo la procedura stabilita dall'articolo 300 TCE<sup>102</sup> e il loro oggetto può comprendere gli ambiti assegnati dal Trattato alla competenza della Comunità; possono quindi aversi accordi di associazione relativi alla politica commerciale<sup>103</sup>, che riguardino i settori della circolazione dei lavoratori, della libertà di stabilimento o della tutela della proprietà intellettuale.

Accordi di Associazione possono essere stipulati anche in relazione ad altre politiche per cui la Comunità è competente: ci si riferisce, per esempio, alla politica di protezione dell'ambiente, alla coordinazione della politica economica, alla tutela dei consumatori o ancora alle politiche sullo sviluppo<sup>104</sup>.

In quest'ambito la Comunità ha stipulato, negli anni, diversi accordi di associazione dai contenuti più disparati, riconducibili, in principio a tre categorie: accordi di libero scambio, accordi di associazione finalizzati all'adesione alla Comunità e accordi di cooperazione e sviluppo.

---

associazione. Si veda a questo proposito: *Streinz, EUV/AEUV*, cit. p. 2071.

101 Si veda la nota precedente.

102 Il primo comma dell'articolo 300 TCE stabilisce infatti: "Quando le disposizioni del presente Trattato prevedano la conclusione di accordi tra la Comunità e uno o più Stati membri ovvero un'organizzazione internazionale, la Commissione sottopone raccomandazioni al Consiglio, che la autorizza ad avviare i necessari negoziati. I negoziati sono condotti dalla Commissione, in consultazione con i comitati speciali designati dal Consiglio per assisterla in questo compito e nel quadro delle direttive che il Consiglio può impartirle".

103 Gli accordi di natura commerciale in questo caso non ricadono nell'ambito dell'articolo 133 TCE che al terzo paragrafo afferma: "Qualora si debbano negoziare accordi con uno o più Stati o organizzazioni internazionali, la Commissione presenta raccomandazioni al Consiglio, che l'autorizza ad aprire i negoziati necessari. Spetta al Consiglio e alla Commissione adoperarsi affinché gli accordi negoziati siano compatibili con le politiche e norme interne della Comunità".

104 *Schwarze, EU-Kommentar*, cit. p. 2179.

Nel primo gruppo rientrano le convenzioni concluse con Malta<sup>105</sup> e Cipro<sup>106</sup> all'inizio degli anni '70 il cui obiettivo principale era quello di creare una unione doganale. Fa parte di questa categoria anche l'accordo sullo Spazio economico europeo<sup>107</sup> che è stato stipulato fra la Comunità e gli Stati membri da un lato e gli Stati aderenti all'EFTA<sup>108</sup> dall'altro lato.

Attualmente, gli stati che fanno parte dell'EFTA senza essere membri dell'Unione sono solamente Norvegia, Islanda e Liechtenstein.

Da un punto di vista contenutistico, quello relativo alla creazione di uno spazio economico europeo, presenta le caratteristiche tipiche dell'accordo di libero scambio il cui obiettivo è quello del rafforzamento del mercato interno ed abbraccia i settori della libera circolazione delle persone, delle merci, dei capitali e dei servizi, così come la libertà di stabilimento. Per la realizzazione degli obiettivi contenuti nell'accordo, gli Stati EFTA si obbligano a recepire parte dell'*acquis communautaire*.

La seconda tipologia, riconosciuta nella prassi europea, riguarda gli accordi che creano un'associazione, ma sono finalizzati alla successiva adesione dello Stato associato alla Comunità.

Avendo a mente questa finalità, sono stati siglati gli accordi con Grecia<sup>109</sup> e Turchia; sono stati inoltre stipulati numerosi accordi di associazione con gli Stati dell'Europa centro-orientale per preparare le condizioni necessarie alla loro (interventiva) adesione alla Comunità.

---

105 Ci si riferisce al Regolamento CEE N. 492/71 del Consiglio dell'1 marzo 1971 relativo alla conclusione di un accordo che costituisce un'associazione fra la Comunità economica europea e Malta e all'adozione di disposizioni per la sua applicazione.

106 Ci si riferisce al Regolamento CEE N.1246/73 del Consiglio del 14 maggio 1973 relativo alla conclusione di un accordo che costituisce una associazione fra la Comunità economica europea e la Repubblica di Cipro.

107 Gazzetta Ufficiale 1994 L 1/3. Da notare che la Svizzera non è parte, ma è vincolata ad un ulteriore accordo di associazione entrato in vigore l'1 gennaio 2002.

108 European Free Trade Association.

109 Accordo di associazione fra la Comunità Economica Europea e la Grecia 63/107/CEE.



Rientrano in questo gruppo gli accordi con Polonia e Ungheria<sup>110</sup>, quelli stipulati con Repubblica slovacca e Repubblica ceca<sup>111</sup>, Bulgaria e Romania<sup>112</sup>, con le repubbliche baltiche, Estonia, Lettonia e Lituania<sup>113</sup> ed infine con la Slovenia<sup>114</sup>.

Questi ultimi citati, sono tutti accordi misti che servono alla finalità di agevolare le condizioni di adesione degli associati, senza che la stipulazione assegni un esplicito diritto all'adesione.

In concreto questi prevedono la creazione di una zona di libero scambio che porterà gradualmente alla realizzazione di una completa liberalizzazione degli scambi commerciali con la Comunità.

Accanto agli interventi in tema di mercato comune, si prevede l'avvio di un dialogo politico anche multilaterale (che avviene reciprocamente fra gli Stati associati, dunque) in tema di politica di sicurezza, giustizia ed affari interni.

Diversamente rispetto a quanto stabilito per l'accordo relativo allo spazio economico europeo, qui non si prevede alcun obbligo di recepimento dell'*acquis*, anche se per valutare la maturità dello Stato all'adesione si prende in considerazione anche l'impegno verso la sua progressiva acquisizione. Si prevedono infine specifici strumenti comunitari di aiuto e sostegno finanziario<sup>115</sup>.

---

110 93/747/CE CECA Euratom: Decisione del Consiglio e della Commissione relativa alla conclusione di un accordo europeo tra le Comunità Europee e i loro Stati membri da una parte e la Repubblica di Polonia, dall'altra. 93/742/Euratom CECA CE: Decisione del Consiglio e della Commissione del 13 dicembre 1993 relativa alla conclusione di un accordo europeo tra le Comunità Europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Ungheria dall'altra.

111 94/909/CE CECA Euratom: Decisione del Consiglio e della Commissione del 19 dicembre 1994 relativa alla conclusione dell'accordo europeo che costituisce una associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica slovacca, dall'altra. La decisione relativa alla conclusione dell'accordo di associazione con la Repubblica ceca è la numero 94/910/CE CECA Euratom.

112 Le decisioni sulla conclusione dell'accordo di associazione con Bulgaria e Romania sono rispettivamente: 94/908/CE CECA Euratom e 94/907/CE CECA Euratom.

113 Decisioni 98/180/CE CECA Euratom, 98/98/CE CECA Euratom e 98/150/CE CECA Euratom.

114 Accordo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri che agiscono nel quadro dell'Unione Europea da una parte, e la Repubblica di Slovenia, dall'altra.

115 *Schwarze*, EU-Kommentar, cit. pp. 2181-2182. La prassi comunitaria conosce inoltre come varianti a questo genere di accordi, quelli cosiddetti di stabilizzazione e di associazione, che sono stati conclusi dalla Comunità con gli Stati dei Balcani (Croazia, Serbia Montenegro, Albania e Macedonia); l'obiettivo di tali accordi è quello di sostenere il processo di pacificazione nella regione

Nell'ultimo macro-gruppo di accordi di associazione si collocano quelli stipulati con alcuni Stati africani<sup>116</sup>, dei Caraibi o del Pacifico<sup>117</sup>; fulcro di queste convenzioni è la promozione di politiche per lo sviluppo che prevedono la liberalizzazione del traffico commerciale.

Fanno parte di questo gruppo di accordi, particolarmente incentrati nelle politiche dello sviluppo, anche quelli stipulati con Tunisia<sup>118</sup>, Marocco<sup>119</sup> e da ultimo con Algeria<sup>120</sup>; analogamente ai precedenti, queste convenzioni prevedono l'obiettivo della continua promozione dello sviluppo economico e sociale attraverso adeguati aiuti finanziari.

In cooperazione con gli Stati del bacino del Mediterraneo, si collocano ulteriori accordi il cui obiettivo è quello di istituire zone di libero scambio bilaterali attraverso la progressiva liberalizzazione dei servizi, la circolazione di capitali e di merci e una implementazione delle regole europee in tema di concorrenza<sup>121</sup>; è previsto un regolare dialogo politico che garantisca la cooperazione economica, culturale e sociale<sup>122</sup>.

---

balcanica attraverso il rafforzamento dello stato di diritto, della democrazia ed una sempre più attenta tutela dei diritti umani.

- 116 Si possono citare per esempio la Convenzione di associazione tra la Comunità Economica Europea e gli Stati africani e malgascio associati a tale Comunità di Yaoundé, (64/343/CEE) la Convenzione di Lomé, (Accordo sugli scambi, lo sviluppo e la cooperazione tra la Comunità Europea e i suoi Stati membri, da un lato, e la Repubblica sudafricana dall'altro. Gazzetta Ufficiale 1999 L 229/1).
- 117 Si veda la Convenzione di Cotonou: Accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità e i suoi Stati membri, dall'altro (2000/483/CE).
- 118 Accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra la Comunità Europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica tunisina dall'altra. GU L 97 del 30.3.1998, pagg. 2-183.
- 119 Accordo che crea un'associazione tra la Comunità Economica Europea e il Regno del Marocco GU L 197 dell' 8.8.1969, pagg. 88-88.
- 120 Regolamento (CEE) N. 2210/78 del Consiglio, del 26 settembre 1978, relativo alla conclusione di un accordo di cooperazione tra la Comunità Economica Europea e la Repubblica democratica popolare di Algeria. GU L 263 del 27.9.1978, pagg. 1-1.
- 121 Tali accordi di cooperazione sono stati conclusi con Tunisia, Marocco (e si sostituiscono a quelli precedentemente stipulati), Giordania, Egitto, Algeria, Libano.
- 122 *Schwarze*, EU-Kommentar, cit p. 2183.

## 1.2. L'articolo 300 TCE

La seconda norma che identifica la base giuridica degli accordi di associazione regola l'aspetto più strettamente procedurale e si trova nell'articolo 300 TCE<sup>123</sup>.

L'articolo si riferisce in generale alla procedura di conclusione degli accordi in cui è parte la Comunità (non riguarda esclusivamente gli accordi di associazione a norma dell'articolo 310 TCE) e, rispetto alla categoria di convenzioni che interessa nello specifico, il procedimento prevede una partecipazione congiunta di Commissione, Consiglio e Parlamento europeo.

E' necessario inoltre tenere in considerazione che, nel contesto degli accordi di associazione in particolare e, più in generale, nell'ambito dei trattati conclusi dalla Comunità, la procedura per la loro conclusione si colloca su un piano esclusivamente interno alla Comunità stessa, nonostante, la prassi mostri che gli accordi di questo tipo siano misti e prevedano, quindi, la partecipazione degli Stati membri<sup>124</sup>.

L'iniziativa e la conduzione dei negoziati spettano, a norma del paragrafo 1 dell'articolo 300 TCE, alla Commissione su mandato del Consiglio<sup>125</sup>, il quale delibera nel caso specifico all'unanimità<sup>126</sup>.

L'azione della Commissione, quindi, non è completamente autonoma, ma trova spazio d'intervento nell'ambito delle direttive

---

123 Corrisponde all'articolo 218 TFUE e l'articolo corrispondente nel trattato che costituisce la Comunità economica europea è il 228: "Quando le disposizioni del presente Trattato prevedano la conclusione di accordi tra la Comunità e uno o più Stati o organizzazioni internazionali, tali accordi sono negoziati dalla Commissione. Fatte salve le competenze riconosciute in questo campo alla Commissione, essi sono conclusi dal Consiglio, previa consultazione dell'Assemblea nei casi previsti dal presente Trattato. Il Consiglio, la Commissione o uno Stato membro possono domandare preventivamente un parere alla Corte di Giustizia circa la compatibilità dell'accordo previsto con le disposizioni del presente Trattato. Quando la Corte di Giustizia abbia espresso parere negativo, l'accordo può entrare in vigore soltanto alle condizioni stabilite, a seconda dei casi, dall'articolo 236. Gli accordi conclusi alle condizioni suindicate sono vincolanti per le istituzioni della Comunità e per gli Stati membri".

124 *Oppermann*, *Europarecht*, cit. p. 817.

125 Si veda la nota 18. Si può notare come l'articolo 238 del Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea, relativo agli accordi di associazione, base giuridica in particolare dell'accordo di associazione con la Turchia, preveda l'esclusiva azione del Consiglio nella conclusione e la sola consultazione dell'Assemblea.

126 Si veda il paragrafo 1, seconda parte. Di norma il Consiglio delibera nell'esercizio delle competenze attribuitegli dal paragrafo stesso a maggioranza qualificata.

impartitele dal Consiglio, da un lato e dei Comitati speciali designati dal Consiglio stesso, dall'altro.

La conclusione e la firma spettano al Consiglio che delibera nuovamente all'unanimità<sup>127</sup>; emerge, di conseguenza, la necessità di una decisione del Consiglio attraverso la quale si esplicitano i risultati dei negoziati ed il contenuto dell'accordo.

E' nella fase della conclusione dell'accordo che interviene il Parlamento europeo: il paragrafo 3, seconda parte, dell'articolo 310 TCE stabilisce la necessità di ottenere un previo parere conforme<sup>128</sup>, per agli "accordi che creano un quadro istituzionale specifico organizzando procedure di cooperazione", così come quelli che determinano "ripercussioni finanziarie considerevoli per la Comunità e, infine, nei casi in cui l'accordo "riguarda un settore per il quale è richiesta sul piano interno la procedura di cui all'articolo 251 o quella di cui all'articolo 252"<sup>129</sup>.

L'accordo concluso sul piano "interno" della Comunità ottiene efficacia sul piano internazionale non attraverso l' applicazione di regole comunitarie, bensì secondo le norme di diritto internazionale generale e in particolare, sulla base di quanto stabilito dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati<sup>130</sup> per quanto riguarda le norme sulla entrata in vigore.

Il paragrafo 2 dell'articolo 300 TCE indica brevemente le regole relative alla eventuale applicazione provvisoria dell'accordo, prima della sua entrata in vigore, e prevede inoltre la possibilità della sospensione della sua efficacia.

---

127 Si veda il paragrafo 2; è possibile che la firma dell'accordo sia accompagnata anche da una decisione del Consiglio stesso per l'applicazione provvisoria prima della entrata in vigore; per i trattati diversi dagli accordi di associazione e da quelli per i quali è prevista l'unanimità sul piano interno, è richiesta la maggioranza qualificata e non l'unanimità.

128 La partecipazione del Parlamento in forma del previo parere conforme non rappresenta la norma nell'ambito dei Trattati conclusi dalla Comunità e si conferma, anche da questo punto di vista, la diversità degli accordi di associazione rispetto agli altri, anche sul piano procedurale. Il paragrafo 3 prevede, infatti, la semplice consultazione del Parlamento attraverso la formulazione di un parere entro un termine stabilito dal Consiglio in funzione dell'urgenza. Dopo la scadenza del termine senza che sia intervenuto detto parere, il Consiglio può comunque deliberare.

129 Si tratta, rispettivamente della procedura di codecisione e della procedura di cooperazione.

130 L'articolo 24 della Convenzione di Vienna stabilisce le norme per l'entrata in vigore di un trattato internazionale.

E' da notare che la norma presa in considerazione non stabilisce i casi di sospensione ma si limita a indicare il procedimento da seguire nel caso in cui si renda necessario sospendere l'accordo<sup>131</sup>; e, analogamente a quanto previsto per il caso dell'entrata in vigore, sarà necessario anche in questo caso, fare riferimento alle regole di diritto internazionale generale per identificare casi e regole relative alla sospensione.

In deroga a quanto stabilito dal paragrafo 2, relativamente alla competenza del Consiglio per la conclusione degli accordi<sup>132</sup>, si riconosce la facoltà per la Commissione di adottare a nome della Comunità le modifiche e gli adattamenti attraverso una procedura semplificata<sup>133</sup>; la possibilità di ricorrere al procedimento semplificato di modifica dell'accordo concluso può essere affidato anche ad un organo<sup>134</sup> costituito dall'accordo stesso prevedendo eventualmente delle condizioni specifiche<sup>135</sup>.

E' possibile condizionare l'entrata in vigore, ad un parere della Corte di Giustizia<sup>136</sup> sulla compatibilità dell'accordo con le disposizioni del Trattato; in questo caso il parere può essere richiesto o dalle istituzioni oppure da uno Stato membro e qualora la Corte decida in senso negativo, l'accordo potrà entrare in vigore solamente alle condizioni previste dall'articolo 48 TUE<sup>137</sup>.

La disposizione analizzata, non contiene alcuna regola esplicita riguardo alla risoluzione, o comunque cessazione degli effetti dell'accordo, tuttavia è possibile fare riferimento al medesimo procedimento indicato per la conclusione dell'accordo, anche nel caso della sua risoluzione<sup>138</sup>.

---

131 Il paragrafo stabilisce infatti: “[...] si applicano le stesse procedure alle decisioni volte a sospendere l'applicazione di un accordo”

132 Si veda la nota n. 43.

133 La procedura citata semplifica in maniera decisiva la modificazione dell'accordo dal momento che non si richiede più l'approvazione di tutte le parti.

134 Anche in questo modo, la procedura viene chiaramente semplificata: le decisioni dell'organo a cui viene affidata questa facoltà sono normalmente prese a maggioranza e non all'unanimità.

135 Si veda il paragrafo 4 dell'articolo 300 TCE.

136 Si veda il paragrafo 6 dell'articolo 300 TCE.

137 L'articolo 48 TUE riguarda il procedimento di modifica dei Trattati istitutivi ed ha mantenuto uguale numerazione anche nel Trattato sull'Unione Europea secondo la versione di Lisbona.

138 Si veda in relazione al commento del citato articolo: *Schwarze*, EU-Kommentar, cit. p. 2129 e ss e *C. Callies/M. Ruffert*, Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, cit. p. 2132 e ss.

### 1.3. Le modifiche introdotte attraverso il Trattato di Lisbona

L'articolo 300 TCE, *supra* descritto, corrisponde, con alcune modifiche sotto un profilo contenutistico, all'articolo 218 TFUE<sup>139</sup>: al di là di una mera riformulazione della disposizione in termini più chiari e schematici, sono contemplate due modifiche sostanziali e riguardano in primo luogo un rafforzamento del ruolo del Parlamento Europeo<sup>140</sup> nell'ambito della Conclusione degli accordi, e, in secondo luogo, l'inclusione dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza nel compito di negoziatore<sup>141</sup>.

In particolare, per quel che riguarda la posizione del Parlamento nel contesto degli accordi conclusi dall'Unione, si può notare che esso non sia ancora coinvolto nella fase dell'avvio, l'attuazione e la conclusione dei negoziati, tuttavia è chiara l'intenzione di prevedere un più penetrante ruolo in forma di richiesta della sua approvazione e di riconoscimento in capo al Parlamento stesso di precisi diritti di informazione durante il corso dei negoziati<sup>142</sup>.

Il paragrafo 6 lettera a) dell'articolo 218 TFUE identifica, nella seconda parte, i casi in cui, per la conclusione di un accordo sia necessaria l'approvazione da parte del Parlamento, e, al primo posto, sono indicati proprio gli accordi di associazione.

Si richiede l'approvazione anche nei seguenti casi: "accordo sull'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione Europea sui diritti dell'uomo; accordi che creano un quadro istituzionale specifico organizzando procedure di cooperazione; accordi che hanno ripercussioni finanziarie considerevoli per l'Unione; accordi su settori ai quali si applica la procedura legislativa ordinaria"<sup>143</sup>

---

139 Versione consolidata del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. C 83 del 30 marzo 2010.

140 Si veda l'articolo 218 paragrafo 6.

141 Ivi paragrafo 3.

142 Si veda: *Streinz*, EUV/AEUV Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, cit. p. 2075.

143 La procedura legislativa ordinaria è quella indicata dall'articolo 294 TFUE e corrisponde alla procedura di codecisione e consente una gestione congiunta del potere legislativo fra il Consiglio e il Parlamento europeo, che nel quadro dell'Unione sono i co-legislatori. Si veda rispetto a questo punto si veda: *Luigi Daniele*, Diritto dell'Unione Europea, sistema istituzionale, ordinamento, tutela giurisdizionale, competenze, Milano, 2010, cit. p. 105.

oppure la procedura legislativa speciale<sup>144</sup> qualora sia necessaria l'approvazione del Parlamento Europeo.

La lettera b) del paragrafo citato stabilisce il ricorso alla procedura di consultazione nei casi non citati dalla lettera a) (in questo caso viene ripresa la precedente formulazione dell'articolo 300 TCE).

L'altro aspetto concernente la partecipazione del Parlamento nell'ambito degli accordi conclusi dall'Unione riguarda il riconoscimento a questa istituzione di un ampio potere di informazione che si esplica ora<sup>145</sup> durante tutte le fasi della procedura<sup>146</sup> e non più, in singole fasi dell'intero procedimento di conclusione dell'accordo.

La seconda novità intervenuta a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona riguarda, come accennato, l'inclusione in veste di negoziatore dell'alto rappresentante<sup>147</sup>; in particolare il paragrafo 3 gli consente di negoziare gli accordi che riguardino esclusivamente o principalmente la politica estera e di sicurezza comune<sup>148</sup>.

---

144 La procedura legislativa speciale viene è adottata "nei casi specifici previsti dai Trattati" (articolo 289 paragrafo 2 TFUE). Gli atti adottati mediante questa procedura prevedono una consultazione obbligatoria ma non vincolante del Parlamento. Si veda sul punto: *Fausto Pocar*, *Diritto dell'Unione Europea*, Milano, 2010, cit. p. 125.

145 L'articolo 300 TCE al paragrafo 2 stabiliva invece il dovere di informare il Parlamento per le decisioni adottate a norma del paragrafo 2 stesso, ovvero quelle riguardanti l'applicazione provvisoria dell'accordo, l'eventualità della sua sospensione oppure nel caso in cui si rendesse necessario definire la posizione della Comunità nell'ambito di un organismo istituito dall'accordo.

146 Il paragrafo 10 dell'articolo 218 stabilisce infatti: "Il Parlamento europeo è immediatamente e pienamente informato in tutte le fasi della procedura".

147 Istituito dal Trattato di Lisbona l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (articolo 18 TUE), rappresenta una evoluzione della figura dell'alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune rappresentata dal segretario generale del Consiglio (così come previsto dall'articolo 26 TUE nella versione risultante dalle modifiche del Trattato di Amsterdam.). L'alto rappresentante è a capo della politica estera e di sicurezza comune, ma gli è riconosciuto un forte ruolo nell'ambito della Commissione e della sezione affari esteri del Consiglio. Per questo tema si veda *Luigi Daniele*, *Diritto dell'Unione Europea*, cit. p. 69.

148 Si vedano: *Streinz*, *EUV/AEUV e Schwarze*, *EU-Kommentar*.

## 2. L'istituzione di una associazione tra la Comunità Economica Europea e la Turchia

### 2.1. L'Accordo di Ankara e i suoi protocolli

L'accordo di associazione stipulato tra la Comunità Economica Europea e la Turchia, conosciuto anche come accordo di Ankara, è stato storicamente uno dei primi ad essere conclusi e per affinità in quanto a struttura, finalità e contenuto, spesso affiancato a quello stipulato dalla Comunità con la Grecia<sup>149</sup>.

Il paragone con il trattato concluso con la repubblica ellenica può risultare utile dal momento che permette da un lato, di ricondurre quello stipulato con la Turchia, nell'alveo degli accordi che prevedono la possibilità della futura adesione alla Comunità e, dall'altro e più specificamente, consente di coglierne le differenze, che hanno poi caratterizzato gli sviluppi successivi dell'associazione con la Turchia<sup>150</sup>.

L'accordo si compone di una trentina di articoli ed è affiancato da due protocolli, uno provvisorio ed uno finanziario, che ne costituiscono parte integrante; l'obiettivo perseguito dalle parti contraenti viene chiaramente indicato dall'articolo 2 e viene sintetizzato nella promozione di un

“Rafforzamento continuo ed equilibrato delle relazioni commerciali ed economiche fra le Parti, tenendo conto della necessità di assicurare un più rapido sviluppo dell'economia turca ed il miglioramento del livello dell'occupazione e del tenore di vita del popolo turco.”<sup>151</sup>

L'obiettivo dell'accordo così come stabilito in termini programmatici dall'articolo 2, si traduce da un punto di vista pratico nella istituzione progressiva di una unione doganale; la possibilità dell'adesione della Turchia alla Comunità viene adombrata, in termini molto generali e lontani, nell'articolo 28:

---

149 Entrambi gli accordi sono stati conclusi con l'obiettivo dell'istituzione di una unione doganale che è intesa come passo fondamentale per la piena adesione dei due Paesi. Si veda sul punto: *K. Lipstein*, *The legal structure of association agreements with EEC*, in *British Yearbook of International Law*, N.47 1975, pp. 201-226.

150 L'accordo di associazione con la Grecia, infatti, prevedeva l'immediata creazione dell'unione doganale ed è stato poi seguito dall'effettiva adesione della repubblica ellenica nel 1981.

151 Si veda l'articolo 2 e si veda anche l'articolo 2 dell'accordo di associazione con la Grecia dall'uguale tenore letterale.



“Quando il funzionamento dell’accordo consentirà di prevedere l’accettazione integrale da parte della Turchia degli obblighi derivanti dal Trattato che istituisce la Comunità, le Parti contraenti esamineranno la possibilità di adesione della Turchia alla Comunità.”<sup>152</sup>

La “progressiva istituzione di un’unione doganale” avviene attraverso la predisposizione di tre fasi di avvicinamento: fase provvisoria, preparatoria e definitiva<sup>153</sup>.

Ciascuna fase viene disciplinata in modo preciso e specifico all’interno dell’accordo stesso e nei due protocolli aggiuntivi, in particolare è previsto che la fase preparatoria abbia una durata complessiva di cinque anni, durante i quali la Turchia dovrà rafforzare la propria economia con l’aiuto della Comunità per essere poi in grado di adempiere le obbligazioni previste nelle fasi successive.

In questa fase i rapporti con le istituzioni europee sono molto limitati e nello specifico si prevede semplicemente un dialogo fra i parlamenti turco ed europeo<sup>154</sup>. Allo stesso modo anche l’esame dei progressi ottenuti e la valutazione dell’aderenza agli obiettivi è ristretta e si limita ad uno scambio di vedute<sup>155</sup>.

Il passaggio alla fase successiva, transitoria, avviene sulla base di una valutazione positiva in tal senso effettuata dal Consiglio di Associazione<sup>156</sup>, il quale determinerà dopo 4 anni dall’entrata in vigore dell’accordo se ed in che termini sarà possibile avviarla<sup>157</sup>.

La fase transitoria, che non dovrà superare la durata di dodici anni, ricopre una importanza fondamentale dal momento che verranno poste le basi per l’istituzione dell’unione doganale e per il ravvicinamento delle politiche economiche delle Parti<sup>158</sup>.

---

152 Si veda anche l’articolo 72 dell’accordo di associazione con la Grecia.

153 Articolo 2 paragrafo 3. La previsione di una tempistica così dilatata e articolata nella predisposizione di tre fasi di avvicinamento non trova corrispondenza nell’accordo di associazione con la Grecia, nel quale è invece prevista, l’istituzione (non progressiva) dell’unione doganale e fin da subito si parla della predisposizione di azioni comuni per l’armonizzazione delle politiche nei settori previsti dall’accordo in vista dell’adesione.

154 Articolo 27 paragrafo 2.

155 Articolo 22 paragrafo 2.

156 Sulle funzioni, la composizione ed i poteri del Consiglio di Associazione si veda il prossimo paragrafo.

157 Si veda articolo 1 del Protocollo provvisorio.

158 Articolo 4 dell’accordo e si veda anche *Lipstein*, *The legal structure of association agreement with EEC*, cit. p. 214.

L'attuazione concreta di questa fase avverrà con l'entrata in vigore l'1 gennaio 1973<sup>159</sup> del protocollo addizionale firmato il 23 novembre 1970 che contiene disposizioni specifiche e dettagliate relative alla circolazione delle merci, unione doganale, abolizione delle restrizioni quantitative, agricoltura, circolazione delle persone e dei servizi, ravvicinamento delle politiche economiche e delle legislazioni in tema per esempio, di concorrenza e fiscalità.

L'ultima fase, definitiva, prevede l'istituzione dell'unione doganale e il rafforzamento della coordinazione delle politiche economiche delle Parti<sup>160</sup>, con l'entrata in vigore dell'unione doganale seguirà l'abolizione, all'importazione e all'esportazione, dei dazi doganali e delle tasse aventi un effetto equivalente, delle restrizioni quantitative, con la conseguente adozione di una tariffa doganale comune e un ravvicinamento alle altre norme applicate dalla Comunità in materia di commercio estero<sup>161</sup>.

In particolare, per quanto riguarda la preparazione all'unione doganale, il Protocollo addizionale fa divieto alle parti contraenti di introdurre nuovi dazi doganali<sup>162</sup>; impone alla Comunità di abolire i dazi doganali e le misure di effetto equivalente applicabili alle importazioni provenienti dalla Turchia<sup>163</sup>, mentre la Turchia si impegna ad abolirli gradualmente in diverse fasi<sup>164</sup>; è, infine, prevista nel dettaglio, la progressiva adozione di una tariffa doganale comune<sup>165</sup>.

L'aspetto che maggiormente interessa, ad ogni modo, riguarda l'approccio e la disciplina che le Parti contraenti hanno convenuto di seguire rispetto alla circolazione delle persone, in generale e dei lavoratori in particolare.

La prima norma a riguardo è contenuta nell'articolo 12 dell'accordo di associazione che afferma: "Le Parti contraenti convengono di

---

159 Durante i tre anni che hanno preceduto l'entrata in vigore del Protocollo Addizionale, il regolamento del Consiglio 1232/71 sulla conclusione di un accordo interinale tra la Comunità economica europea e la Turchia, ha permesso l'attuazione immediata di alcune parti del Protocollo aggiuntivo stesso. Si veda *Lipstein*, *Ibidem*.

160 Articolo 5 dell'accordo.

161 *Lipstein*, *ibidem*. Si veda anche l'articolo 10 dell'accordo di associazione. L'unione doganale è stata istituita nel 1995 attraverso la decisione del Consiglio di Associazione 1/95 del 22 dicembre.

162 Articoli 7, 15 e 16 del Protocollo addizionale.

163 Ivi articolo 9.

164 Ivi articolo 10.

165 Ivi articoli 17-20.

ispirarsi agli articoli 48, 49 e 50 del Trattato che istituisce la Comunità per realizzare gradualmente tra di loro la libera circolazione dei lavoratori”<sup>166</sup>.

La disposizione citata è costruita chiaramente in termini molto generali e questo conferma quanto il settore della circolazione dei lavoratori non comunitari sia uno dei più sensibili nell’ambito delle politiche europee, per il quale gli Stati membri sono difficilmente propensi a rinunciare alla loro sovranità.

Nelle pagine a seguire si avrà modo di prendere in considerazione come la resistenza degli Stati membri rispetto a questa specifica problematica<sup>167</sup> è stata progressivamente ammorbidita attraverso l’azione interpretativa della Corte di Giustizia nelle numerose sentenze riguardanti questo aspetto.

Il protocollo addizionale del 1970 contiene un titolo<sup>168</sup> specifico relativo ai lavoratori turchi e comprensivo di disposizioni più specifiche che identificano principi cardine per la realizzazione della libertà di circolazione; le concrete modalità di attuazione sono attribuite alla competenza del Consiglio di Associazione<sup>169</sup>.

In primo luogo è stabilito un arco temporale nel quale dovrà entrare in vigore la libera circolazione: l’articolo 36 ne fissa l’entrata in vigore tra la fine del dodicesimo anno e del ventiduesimo anno dall’entrata in vigore dell’accordo di associazione.

La Corte di Giustizia nel caso *Demirel*<sup>170</sup> ha tuttavia, stabilito:

“L’esame degli articoli 12 dell’accordo e 36 del protocollo mette quindi in luce che queste norme hanno portata essenzialmente

---

166 Gli articoli 48, 49 e 50 del TCEE, corrispondono agli articoli 39, 40 e 41 del TCE; con l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona ci si riferisce agli articoli 45, 46 e 47.

167 Nelle numerose sentenze in cui la Corte di Giustizia ha avuto modo di occuparsi della circolazione dei lavoratori turchi all’interno dell’Unione si potrà osservare come gli Stati membri abbiano cercato di giustificare il loro atteggiamento decisamente restrittivo attraverso una interpretazione dell’articolo 12 in particolare, ma in generale delle disposizioni dell’accordo e delle decisioni del Consiglio di Associazione come norme programmatiche, non vincolanti oppure bisognose di essere eseguite attraverso un provvedimento interno di diritto nazionale.

168 Titolo II, capitolo I.

169 Relativamente a questo settore il Consiglio di Associazione ha emanato due decisioni, la n. 1/80 sullo sviluppo dell’associazione e la n. 3/80 relativa all’applicazione dei regimi di sicurezza sociale degli Stati membri delle Comunità europee ai lavoratori turchi e ai loro familiari.

170 C-12/86 *Demirel v Comune di Schwäbisch Gmünd*.

programmatica e non costituiscono disposizioni sufficientemente precise ed incondizionate per poter disciplinare direttamente la circolazione dei lavoratori.”<sup>171</sup>

Il protocollo prevede un generale principio di non discriminazione, fondata sulla nazionalità, relativo alle condizioni lavorative e la retribuzione, i cui destinatari sono gli Stati membri<sup>172</sup>.

In generale, la definizione dello statuto dei lavoratori turchi nella Comunità e delle relative tappe per la realizzazione della libera circolazione è affidata all'azione del Consiglio di Associazione<sup>173</sup>: in particolare dovranno essere adottate disposizioni in materia di sicurezza sociale a favore dei lavoratori turchi che si spostano all'interno della Comunità e a favore dei loro familiari residenti all'interno della Comunità stessa<sup>174</sup>.

Al Consiglio di Associazione è, infine, attribuito il potere di indirizzare raccomandazioni agli Stati membri per favorire lo scambio dei giovani lavoratori turchi secondo quanto stabilito dal relativo articolo contenuto nel Trattato<sup>175</sup>.

## 2.2. Il Consiglio di Associazione e le sue funzioni

Come visto *supra*<sup>176</sup> una caratteristica fondamentale che vale a distinguere gli accordi di associazione da altre convenzioni stipulate dalla Comunità con Paesi terzi o organizzazioni internazionali, risiede nel fatto di prevedere “azioni in comune” e “procedure particolari”.

Il riferimento al secondo aspetto riguarda, nello specifico, la creazione di una struttura istituzionale più o meno articolata per

---

171 Punto 23.

172 Articolo 37 del Protocollo 1970.

173 Si veda nota 72. Si veda anche l'articolo 38 del Protocollo addizionale che afferma: “Nell'attesa della graduale realizzazione della libera circolazione tra gli Stati membri della Comunità e la Turchia, il Consiglio di Associazione potrà esaminare tutti i problemi connessi con la mobilità geografica e professionale dei lavoratori di nazionalità turca, in particolare la proroga dei permessi di lavoro e di soggiorno per facilitare la loro occupazione in ciascuno Stato membro”.

174 Ivi 39, la questione del ricongiungimento familiare non viene ancora presa in considerazione dall'accordo e dal protocollo; sarà affrontata per la prima volta con la decisione n. 1/80 del Consiglio di Associazione.

175 Ivi articolo 40.

176 Si veda il primo paragrafo di questo capitolo.

permettere la concreta attuazione delle politiche comuni all'interno dell'associazione<sup>177</sup>.

La costituzione di organi che operano all'interno dell'associazione porta con sé, necessariamente, la creazione di un diritto secondario definibile come "diritto dell'associazione", la cui collocazione nell'ambito delle fonti del diritto e il riconoscimento del valore giuridico, sono state tutt'altro che pacifiche<sup>178</sup>.

L'accordo di associazione con la Turchia, analogamente a tutti gli altri stipulati dalla Comunità, dispone all'articolo 6: "Per assicurare l'applicazione ed il progressivo sviluppo dell'associazione, le parti contraenti si riuniscono in un Consiglio di associazione che agisce nei limiti delle attribuzioni conferitegli dall'Accordo".

La composizione del Consiglio di Associazione è varia e l'articolo 23 dispone che ne facciano parte rappresentanti dei governi degli Stati membri, del Consiglio e della Comunità, da un lato, e membri del governo turco dall'altro, affinché anche in questo contesto sia mantenuta la fondamentale esigenza di parità e bilateralità.

Il Consiglio si riunisce annualmente<sup>179</sup> e delibera all'unanimità ed è inoltre previsto che il suo presidente sia eletto ogni sei mesi fra i membri del Consiglio stesso<sup>180</sup>; la sua attività si manifesta soprattutto attraverso l'emanazione di decisioni, riveste una importanza fondamentale su un piano consultivo e di scambio di informazioni<sup>181</sup>.

L'articolo 22 dell'accordo di associazione, al terzo paragrafo attribuisce al Consiglio un particolare potere di decisione, viene stabilito infatti che: "quando si riveli necessaria un'azione comune delle Parti contraenti per conseguire, nell'attuazione del regime di associazione, uno degli obiettivi dell'accordo senza che quest'ultimo abbia previsto i poteri d'azione all'uopo richiesti".

La particolarità di questa norma risiede nel fatto che, se normalmente la competenza dei Consigli di associazione di

---

177 *Streinz*, EUV/AEUV Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, cit. p. 2070.

178 La questione sarà trattata specificamente nel prossimo capitolo.

179 L'ultima riunione del Consiglio risale al 22 giugno 2012 ed è possibile consultare il comunicato stampa al sito <http://www.consilium.europa.eu/press/press-releases/latest-press-releases?lang=en>.

180 Articolo 24 dell'accordo di associazione.

181 Articolo 22 dell'accordo di associazione.

adottare atti vincolanti è riconosciuta *ratione materiae* e circoscritta alla produzione di norme di applicazione dell'accordo, in questo caso si riconosce un potere di azione più ampio (analogo a quello previsto a livello comunitario dall'articolo 235<sup>182</sup> del Trattato CEE) che prescinde dall'esistenza di una disposizione dell'accordo che attribuisca tale potere<sup>183</sup>.

E' prevista inoltre la possibilità di costituire comitati che assistono il Consiglio nello svolgimento delle funzioni assegnate, in particolare uno che si occupi della: "continuità di cooperazione necessaria al buon funzionamento dell'accordo"<sup>184</sup>.

Le competenze attribuite al Consiglio si esplicano in particolar modo durante la fase preparatoria dell'associazione, si tratta nello specifico di fissare le condizioni i metodi e i periodi per l'istituzione dell'unione doganale e l'armonizzazione delle politiche economiche tra i membri dell'associazione; il raggiungimento di questi obiettivi avviene in cooperazione con il Comitato Economico e Sociale e il Parlamento europeo e turco<sup>185</sup>.

Al Consiglio è inoltre attribuita una competenza particolare nell'ambito della risoluzione di controversie relative all'applicazione o interpretazione dell'accordo e che possono riguardare la Comunità, uno Stato membro o la Turchia. Il Consiglio risolve la controversia mediante decisione, ma può anche stabilire di sottoporla alla Corte di Giustizia o ad altro organo giurisdizionale esistente; è prevista, infine, la possibilità di stabilire una procedura di arbitrato per la risoluzione di controversie secondo le modalità stabilite dal Consiglio stesso<sup>186</sup>.

---

182 L'articolo stabilisce: "Quando un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, senza che il presente Trattato abbia previsto i poteri di azione a tal uopo richiesti, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato l'Assemblea prende le disposizioni del caso". Corrisponde all'articolo 308 TCE e all'articolo 352 TFUE.

183 Si veda a questo proposito: *Francesca Martines*, Sugli atti degli organi istituiti dagli accordi di associazione della Cee, in *Il foro italiano*, 1993, IV Col. 429-441.

184 Si veda l'articolo 24 paragrafo 3 dell'accordo. Un comitato è stato istituito attraverso la decisione 3/64 del Consiglio di Associazione. Al comitato di cooperazione citato è attribuito potere di adottare decisioni.

185 Si vedano gli articoli 8 e 27 dell'accordo e 1, 4 e 6 del Protocollo provvisorio all'accordo.

186 Articolo 25 dell'accordo di associazione.

La prima decisione adottata dal Consiglio di associazione risale al 1964 e prevedeva l'approvazione del regolamento interno; da questa data, l'attività del Consiglio è stata continua, (anche se dal 1983 al 1993 a causa del difficile momento storico legato alla situazione politica turca non è stata emanata alcuna decisione) e 60 sono state le decisioni adottate fino al 2007; a partire dal 1993, inoltre, le decisioni del Consiglio già pubblicate sono state anche tradotte in atti comunitari.

Accanto a questi atti si collocano, in misura tuttavia nettamente minore, le raccomandazioni e le risoluzioni del Consiglio che fanno riferimento al potere consultivo attribuitogli dall'accordo di associazione.

L'azione del Consiglio si è quindi dimostrata fondamentale per lo sviluppo e i progressi dell'associazione sin dalla nascita e fino ai tempi più recenti e si è occupata di attuare nel concreto l'azione doganale (Decisione del Consiglio di Associazione 1/95 relativa all'attuazione finale dell'unione doganale, che ha anche istituito un ulteriore comitato sulla cooperazione doganale), numerosi sono stati gli interventi in materia di circolazione delle merci, in particolare relativamente alla rimozione delle barriere allo scambio di merci, certificati di origine, prodotti agricoli, cooperazione finanziaria ed amministrativa.

E' stato tuttavia evidenziato che il Consiglio non si è mai pronunciato rispetto a temi sensibili come il diritto di stabilimento e la libera circolazione dei servizi<sup>187</sup>, pur essendo entrambi settori considerati sia nel contesto dell'accordo del 1963 sia nel Protocollo aggiuntivo del 1970.

Per quanto riguarda l'ambito rilevante della circolazione delle persone e dei lavoratori nello specifico, il Consiglio di associazione ha avuto modo di pronunciarsi per tre volte: la prima decisione risale al 1976 (Decisione 2/76 relativa all'attuazione dell'articolo 12 dell'accordo di associazione) e corrisponde solamente ad un primo passo verso la disciplina della circolazione dei lavoratori turchi, era infatti previsto che avesse validità di soli quattro anni dalla sua entrata in vigore l'1 dicembre 1976<sup>188</sup>.

---

187 Si veda *Narin Tezcan/Idriz* Free movement of persons between Turkey and the EU: to move or not to move? The response of the judiciary, in *Common Market Law Review*, N.46, 2009, pp. 1621-1665, cit. p.1624.

188 L'articolo 1 della decisione 2/76 stabilisce infatti: "This decision establishes for a first stage the detailed rules for the implementation of article 36 of the Additional Protocol. The first stage shall last four years, as from 1. December 1976

La seconda decisione in materia, che è andata a sostituire ed integrare la precedente 2/76, risale al 1980 (Decisione del Consiglio di Associazione 1/80 sullo sviluppo dell'associazione).

Pur non essendo stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale né tantomeno tradotta in atto comunitario, la decisione 1/80, ha avuto e continua tuttora ad avere un ruolo fondamentale nel contesto delle relazioni fra Unione Europea, Turchia e Stati membri e i suoi articoli continuano ad essere la fonte principale di rinvii pregiudiziali alla Corte di Giustizia nella materia della circolazione dei lavoratori turchi all'interno dell'Unione<sup>189</sup>.

La decisione 1/80 non si occupa esclusivamente della circolazione dei lavoratori ma riguarda vari settori dell'associazione, (il titolo è indicativo e parla di "sviluppo dell'associazione") in particolare: agricoltura (capitolo I), disposizioni sociali (capitolo II e la sezione I tratta della circolazione dei lavoratori), cooperazione economica e tecnica (capitolo III); è interessante notare come, nonostante l'ampiezza degli ambiti considerati, le numerose questioni di interpretazione sottoposte alla Corte di Giustizia riguardino esclusivamente la sezione relativa alla disciplina della circolazione dei lavoratori.

L'ultimo intervento del Consiglio nella materia considerata, corrisponde alla decisione 3/80 relativa all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale degli Stati membri della Comunità ai lavoratori turchi e loro familiari; attraverso questa decisione è stata estesa ai lavoratori turchi e i loro familiari la disciplina europea in materia di sicurezza sociale e fa espresso riferimento al regolamento CEE del Consiglio 1408/71 relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità.

Un aspetto critico relativo alla decisione 3/80 riguarda la circostanza che, pur riferendosi espressamente al regolamento 1408/71, non ne richiama le norme di attuazione contenute nel successivo regolamento 574/72<sup>190</sup>; per cui, se da un lato non è

---

189 *Narin Tezcan/idriz*, ibidem. Si veda anche *Nicola Rogers*, *A practitioners' guide to the EC-Turkey Association Agreement*, Kluwer Law International, The Hague, 2000, l'autore afferma che il riconoscimento dell'effetto diretto alle disposizioni della decisione relative alla circolazione dei lavoratori spiega le numerose questioni di interpretazione presentate alla Corte di Giustizia.

190 Regolamento (CEE) del Consiglio del 21 marzo 1972 che stabilisce le modalità di attuazione del regolamento CEE n. 1408/71 relativo all'applicazione dei



stato possibile per la Corte di Giustizia affermare l'effetto diretto<sup>191</sup> delle disposizioni della decisione citata, dall'altro lato la sua effettiva portata perde molto del suo impatto nella situazione dei lavoratori turchi e dei loro familiari<sup>192</sup>.

III. Il sistema associazione nel contesto del diritto europeo: la questione del riconoscimento dell'efficacia diretta delle disposizioni dell'accordo di Ankara e delle decisioni del Consiglio di Associazione

1. L'esecuzione degli accordi conclusi con gli Stati terzi: una difficile relazione fra Stati Membri e Unione Europea.

1.1. La sentenza *Haegeman*: "gli accordi conclusi dalla Comunità sono parte integrante del diritto comunitario".

I trattati costitutivi, da Roma a Lisbona, contengono precise disposizioni relative alle diverse tipologie di accordi internazionali che la Comunità (di allora) o l'Unione (dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona) possono concludere con Stati terzi o organizzazioni internazionali.

Il meccanismo di recepimento dei trattati internazionali di cui l'Unione è parte, all'interno dell'ordinamento giuridico europeo, non è altrettanto definito e in questo ambito si è inserita l'azione interpretativa della Corte di Giustizia che ha saputo individuare i principi attraverso i quali il diritto internazionale entra nel diritto europeo.

La Corte ha avuto modo di affrontare la questione nel 1974 con la fondamentale sentenza *Haegeman*<sup>193</sup>; il caso riguarda un rinvio pregiudiziale proposto dal *tribunal de premiere instance* di Bruxelles ed è relativo all'interpretazione di alcune disposizioni dell'Accordo di Associazione con la Grecia.

L'aspetto più interessante non riguarda tanto il merito della controversia, quanto il ragionamento effettuato dalla Corte rispetto ad una questione specifica: quella relativa alla sua competenza; in

---

regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e loro familiari che si spostano all'interno della Comunità.

191 La necessità di prevedere delle misure di attuazione della decisione vale ad escludere in sé l'effetto diretto delle sue disposizioni.

192 Si veda a riguardo: *Rogers, A practitioners' Guide to the EC Turkey Association Agreement*, cit. p. 15.

193 C-181/73 del 30 aprile 1974, *Haegeman contro lo Stato belga*.

un passaggio della sentenza i giudici di Lussemburgo hanno infatti stabilito:

“L'accordo di Atene è stato concluso in conformità agli articoli 228 e 238 del Trattato<sup>194</sup>, come risulta dal testo della decisione 25 settembre 1961<sup>195</sup>. Esso costituisce, quindi, per quanto riguarda la Comunità, un atto compiuto da una delle istituzioni della Comunità nel senso di cui all'articolo 177 primo comma lettera b<sup>196</sup>. Le sue disposizioni formano, dal momento della sua entrata in vigore, parte integrante dell'ordinamento comunitario.”<sup>197</sup>

Il ragionamento della Corte di Giustizia non è esente da critiche se si tiene a mente che la riconduzione dell'Accordo di associazione in questione nell'ambito del diritto comunitario, è mediata dalla necessità della presenza di una decisione del Consiglio per la conclusione dell'Accordo stesso: in questo senso l'accordo viene inteso come “atto compiuto da una delle istituzioni”.

E' stato quindi osservato che si dovrebbe distinguere fra l'accordo di associazione in sé e la misura adottata dal Consiglio per la sua conclusione e si è affermato, di conseguenza, che la Corte avrebbe dovuto interpretare quest'ultima e non il primo; nel caso in questione, invece, è stato oggetto di interpretazione l'accordo e non la decisione<sup>198</sup>.

L'ambiguità terminologica della Corte, inoltre, non chiarisce definitivamente in che modo l'Accordo di Associazione entri a far parte dell'ordinamento giuridico comunitario e, in particolare, se questo accada attraverso il Trattato in sé, in quanto stipulato dalla Comunità, oppure solo attraverso la decisione del Consiglio<sup>199</sup>.

L'affermazione della Corte sopra citata porta con sé, nonostante le criticità circostanza che la Corte si attribuisce la competenza per

---

194 Corrispondono agli articoli 217 e 218 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

195 Ci si riferisce alla decisione 63/106/CEE del Consiglio attraverso la quale l'accordo di Associazione con la Grecia è stato stipulato.

196 Articolo 267 par 1 lett b TFUE.

197 C-181/73 parr 3/5.

198 Si veda: *Mario Mendez*, The legal effect of Community Agreements: Maximalist Treaty Enforcement and Judicial Avoidance Techniques, in *The European Journal of International Law*, N.21, 2010, pp 83-104, cit. p. 87. Si veda anche *Mario Mendez*, The enforcement of EU Agreements: Bolstering the effectiveness of Treaty Law? in, *Common Market Law Review*, N.47, 2010, pp. 1719-1756, cit. p. 1722.

199 Si veda *Jan Klabbers*, International Law in Community Law: The Law and Politics of Direct Effect, in *Yearbook of European Law*, N.21, 2001-2002, pp. 263-298, cit. p. 276.

l'interpretazione degli accordi internazionali attraverso il rinvio pregiudiziale a norma dell'articolo 267 TFUE<sup>200</sup>.

La seconda fondamentale implicazione si coglie prendendo in considerazione, assieme alla sentenza, le conclusioni dell'Avvocato Generale. La Corte in questo caso ne ha preso chiaramente le distanze; l'A.G. Warner, infatti, aveva riconosciuto la giurisdizione della Corte di Giustizia nell'ambito degli accordi internazionali, solo nella misura in cui oggetto della controversia fosse il giudizio di interpretazione o di validità di un atto comunitario.

Se si segue questa linea interpretativa si giunge al risultato di limitare decisamente le possibilità per i singoli di ricorrere alla Corte, nell'ambito delle controversie aventi ad oggetto l'interpretazione degli accordi conclusi dall'Unione, solamente quando l'oggetto sia un atto europeo e non un uno dello Stato membro<sup>201</sup>.

La circostanza che la Corte si sia, in questo caso, nettamente discostata dall'opinione dell'A.G. fa ritenere che gli individui, attraverso le corti nazionali e il meccanismo del rinvio pregiudiziale, siano in grado di assicurare l'aderenza degli Stati membri agli accordi conclusi dall'Unione.

Il principio affermato dalla sentenza *Haegeman* in conclusione corrisponde, nel contesto delle relazioni esterne dell'Unione Europea, a quello affermato nella storica sentenza *Van Gend en Loos*<sup>202</sup> nell'ambito del diritto europeo.

La Corte, come si è visto, lascia aperte alcune questioni data l'ambiguità delle sue parole; è invece molto chiara nel definire l'accordo di Associazione quale "parte integrante del diritto comunitario": la formula citata non è nuova ed era precisamente già stata usata in un'altra fondamentale sentenza, *Costa v. ENEL*<sup>203</sup>, nella quale si legge: "The EEC Treaty has created its own legal system which, on the entry into force of the Treaty, became an integral part of the legal systems of the Member States and which their courts are bound to apply"<sup>204</sup>.

---

200 C-181/73, par. 6.

201 Si veda *Mendez*, The legal effect of Community Agreements, cit. p. 87.

202 C-26/62.

203 C-6/64.

204 C-6/64, par 3.

Di conseguenza, se si legge la sentenza *Haegeman* alla luce della *Costa v. ENEL*, si può affermare che ciò che fa parte dell'ordinamento dell'Unione è parte integrante dell'ordinamento degli Stati membri e come tale le Corti nazionali sono vincolate alla sua applicazione.

Sulla scorta di quest'ultima considerazione è possibile sostenere che, attraverso il caso *Haegeman*, la Corte ha attribuito all'Accordo di associazione stipulato con dalla Comunità con la Grecia, due importanti caratteristiche tipiche degli atti dell'Unione: effetto diretto e supremazia rispetto al diritto interno degli Stati membri<sup>205</sup>.

## 1.2. I casi *Bresciani* e *Polydor*: l'introduzione del canone della reciprocità

Due anni dopo il caso *Haegeman*, la Corte di Giustizia ha la possibilità di intervenire nuovamente sulla questione degli accordi misti nella sentenza *Bresciani*<sup>206</sup>; nel caso di specie il Tribunale di Genova sottoponeva alla Corte varie questioni pregiudiziali sull'interpretazione di alcune disposizioni (fra le altre) delle Convenzioni di Yaoundé.

La Corte afferma in uno dei suoi passaggi:

“L'articolo 2 n.1 della Convenzione di Yaoundé del 1963 attribuisce ai singoli cittadini degli Stati membri della Comunità dall'1 gennaio 1970, il diritto di non corrispondere allo Stato le tasse d'effetto equivalente ai dazi doganali, diritto che i giudici nazionali devono tutelare.”<sup>207</sup>

Il riconoscimento dell'effetto diretto delle disposizioni degli accordi in cui anche la Comunità è parte avviene senza interventi in direzione contraria da parte degli Stati membri, circostanza particolare, dal momento che quando la questione dell'effetto diretto per le disposizioni del Trattato di Roma venne affrontata nel caso *Van Gend en Loos*, tre degli allora sei stati membri erano intervenuti: due di loro avevano contestato la giurisdizione e tutti avevano apertamente contestato il riconoscimento dell'effetto diretto<sup>208</sup>.

---

205 Si veda a questo proposito: *Mendez*, The legal Effect of Community Agreements, cit pp. 87-88 e *Rass Holdgaard*, Principles of Reception of International Law in Community Law, in Yearbook of European Law, N.25, 2006, pp. 263-314, cit. p. 267.

206 C-87/75 *Bresciani v. Amministrazione Italiana delle Finanze*.

207 C-87/75 par. 26.

208 *Mendez*, The Legal Effect of Community Agreements, cit. p. 89.

Anche in questo caso è importante fare riferimento all'opinione dell'Avvocato Generale nelle sue conclusioni; l'A.G. Trabucchi imposta il suo ragionamento in termini di reciprocità sostenendo che normalmente i trattati internazionali prevedono l'instaurazione di diritti ed obblighi reciproci.

Secondo l'opinione di Trabucchi, ricondurre le disposizioni di un trattato ai canoni della reciprocità permetterebbe di stabilire se queste siano idonee a porre in essere norme direttamente applicabili; in particolare la circostanza che un trattato preveda obbligazioni mutue e identiche, difficilmente può portare alla creazione di diritti a favore dei privati nei confronti della Comunità e degli Stati membri<sup>209</sup>.

Le convenzioni di Yaoundé, oggetto della controversia, secondo l'opinione dell'Avvocato Generale stesso, non rispondono al canone della reciprocità e prevedono, infatti, la concessione di privilegi e diritti da parte della Comunità e degli Stati membri a favore di quelli associati per il sostegno al loro sviluppo economico.

Secondo questa considerazione, le Convenzioni di cui si tratta sarebbero quindi capaci di creare diritti su cui i privati possono fare riferimento.

E' interessante a questo punto considerare come la Corte di Giustizia sia arrivata allo stesso risultato, ovvero al riconoscimento dell'effetto diretto, ma seguendo il ragionamento contrario rispetto a quello dell'A.G.:

**“Lo squilibrio fra gli obblighi della Comunità e quelli degli Stati associati, il quale risponde alla logica del carattere specifico della Convenzione, non è di ostacolo al riconoscimento da parte della Comunità dell'efficacia diretta di talune disposizioni ivi contenute.”<sup>210</sup>**

Anche la sentenza *Bresciani* presenta un aspetto problematico, in particolare, il subordinare l'effetto diretto ad una valutazione in termini di reciprocità, introduce un elemento puramente politico rispetto ad un parametro considerato strettamente giuridico<sup>211</sup>.

---

209 Si vedano le conclusioni dell'Avvocato Generale Trabucchi alla causa C-87/75 reperibili al sito internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61975CC0087:IT:PDF>.

210 C-87/75 par.23.

211 Si veda a questo proposito: *Klabbers*, International Law in Community Law, cit. p. 278.

Il riferimento al canone della reciprocità viene tuttavia ripreso anche nel caso *Polydor*<sup>212</sup> e viene utilizzato per negare il riconoscimento dell'effetto diretto di alcune disposizioni dell'accordo di libero scambio stipulato da Portogallo e Comunità Economica Europea.

Nel caso di specie l'Avvocato Generale Rozès riporta all'attenzione dei giudici della Corte la considerazione, risalente alla sentenza *Haegeman*, della relazione fra l'accordo internazionale e la misura comunitaria, in questo caso un regolamento<sup>213</sup> adottato dal Consiglio per concludere l'accordo.

In particolare l'A.G. Rozès, "trasforma" la questione secondo un punto di vista strettamente interno all'ordinamento giuridico comunitario: non considera la questione in quanto concernente l'interpretazione e gli effetti di un accordo internazionale, bensì, e molto più semplicemente, riguardante l'interpretazione del regolamento del Consiglio che ha attuato l'accordo stesso<sup>214</sup>.

- 1.3. I casi *Pabst&Richarz* e *Kupferberg*: affermazione definitiva dell'effetto diretto; il principio di responsabilità e l'uniforme applicazione degli accordi conclusi con gli Stati terzi

Pochi mesi dopo essersi pronunciata sul caso *Polydor*, la Corte ha occasione di occuparsi nuovamente dell'Accordo di associazione con la Grecia e dell'effetto delle sue disposizioni (in materia fiscale) negli ordinamenti degli Stati membri (nel caso di specie nell'ordinamento tedesco) nel caso *Pabst e Richarz*<sup>215</sup>.

I giudici di Lussemburgo affermano in un importante passaggio:

~Si desume pertanto dalla lettera dell'articolo 53 n.1 [dell'accordo di associazione con la Grecia] sopra citato nonché dall'oggetto e dalla natura dell'accordo di associazione di cui fa parte, che detta norma osta a che un regime nazionale di sgravio fiscale favorisca il trattamento fiscale degli alcoolici nazionali rispetto a quelli importati dalla Grecia. Essa stabilisce un obbligo chiaro e preciso che non è subordinato [...]

---

212 C-270/80, *Polydor v. Harlequin Record Shops*.

213 Ci si riferisce al Regolamento (CEE) del Consiglio del 19 dicembre 1972, che reca la conclusione di un accordo tra la Comunità economica europea e la Repubblica portoghese e che ne stabilisce le disposizioni di attuazione.

214 Le conclusioni dell'Avvocato Generale alla causa C-270/80 sono consultabili al sito: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61980CC0270:IT:PDF>.

215 C-17/81.

all'intervento di alcun atto ulteriore. Ciò premesso l'articolo 53 n.1 va considerato direttamente efficace [...]<sup>216</sup>

L'aspetto interessante di questa sentenza risiede nel fatto che il riconoscimento dell'effetto diretto della disposizione citata dell'accordo di Atene, non deriva da una considerazione sulla mancanza di reciprocità nelle obbligazioni scaturenti dall'accordo, bensì da una valutazione sul contenuto letterale della disposizione oggetto di interpretazione sulla base di un canone prettamente "europeo".

L'Avvocato Generale<sup>217</sup>, ancora una volta la Sig.ra Rozès, si discosta decisamente da quanto aveva, solo pochi mesi prima, sostenuto nel caso *Polydor*: essa, infatti, dà per pacifica la competenza della Corte ad interpretare l'accordo di associazione in quanto parte integrante del diritto comunitario in base a quanto stabilito nella sentenza *Haegeman*.

Rispetto alla questione centrale dell'effetto diretto, l'A.G. sostiene che esso dipenda da due condizioni particolari: da un lato, è necessario verificare l'esistenza della volontà precisa delle parti contraenti di attribuire alle disposizioni dell'accordo effetto diretto, dall'altro, è in ogni caso obbligatorio che la disposizione in questione sia chiara, precisa e non richieda misure di esecuzione<sup>218</sup>.

Un ultimo caso rilevante nel panorama descritto è quello contenuto nella sentenza *Kupferberg*<sup>219</sup>, relativa nuovamente all'interpretazione dell'accordo di libero scambio con la Repubblica portoghese.

La Corte ha modo di introdurre due concetti fondamentali, ci si riferisce al principio di responsabilità e all'uniforme applicazione dei trattati conclusi dalla Comunità in tutti gli Stati membri.

Rispetto al primo ambito afferma la Corte:

“Nel garantire il rispetto degli impegni derivanti da un accordo concluso dalle istituzioni comunitarie, gli Stati membri adempiono un obbligo non solo nei confronti del Paese terzo interessato, ma anche e soprattutto verso la Comunità che si è

---

216 C-17/81 par. 27.

217 Le conclusioni dell'A.G. alla causa C-17/81 sono consultabili al sito: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61981CJ0017:IT:PDF>.

218 L'A.G. riprende in questo senso quanto stabilito nella sentenza *International Fruit Company* (Cause riunite 51 a 54/71). Si veda a riguardo *Klabbers*, *International Law in Community Law*, cit. p. 280.

219 C-104/81.

assunta la responsabilità del corretto adempimento dell'accordo."<sup>220</sup>

Il riferimento al principio di responsabilità che vincola la Comunità rispetto allo Stato terzo, parte dell'accordo, funziona come discriminazione per delimitare ciò che è "parte integrante" del diritto europeo e ciò che non lo è. Quando la Comunità si assume la responsabilità sul piano internazionale del corretto adempimento di un accordo stipulato con un Paese terzo, le sue disposizioni sono parte integrante dell'ordinamento giuridico europeo, altrimenti non lo sono<sup>221</sup>.

Rispetto al principio di uniforme applicazione la Corte di Giustizia stabilisce:

"Dal carattere comunitario di queste norme convenzionali deriva che i loro effetti nella Comunità non possono variare a seconda che la loro applicazione incomba, in pratica, alle istituzioni comunitarie o agli Stati membri [...] spetta pertanto alla Corte [...] il garantire la loro applicazione uniforme nell'intera comunità."<sup>222</sup>

L'analisi rispetto al conferimento dell'effetto diretto alle disposizioni dell'accordo di libero scambio in questione, non segue strettamente il canone della reciprocità: anzi la Corte, pur riconoscendo "l'origine internazionale delle disposizioni di cui trattasi"<sup>223</sup>, sostiene che la questione dell'effetto diretto debba essere discussa considerando se la disposizione invocata sia sufficientemente precisa ed incondizionata, alla luce dell'oggetto, dello scopo e del contesto dell'accordo in cui è inserita.

Sulla base di questo ragionamento la Corte può infine stabilire che:

"L'articolo 21 n.1 dell'Accordo [di libero scambio stipulato con la repubblica portoghese] impone alle parti contraenti un obbligo incondizionato di non discriminazione in materia fiscale [...] la suddetta disposizione può essere applicata da un giudice e può, quindi, produrre direttamente effetti nell'intera Comunità"<sup>224</sup>.

Al rifiuto dell'argomento della reciprocità si aggiunge un'ulteriore considerazione effettuata dalla Corte relativamente alla previsione

---

220 Ibidem par. 13.

221 Si veda in questo senso: *Holdgaard*, Principles of Reception of International Law in Community Law, cit. p. 268.

222 C-104/81 par. 14.

223 Ibidem par. 17.

224 Ibidem par. 26.



di un apparato istituzionale in seno all'accordo: in particolare, quest'ultimo elemento non impedisce, secondo le parole della Corte stessa, una "applicazione giurisdizionale dell'accordo stesso"<sup>225</sup>.

In questo modo riceve ulteriore legittimazione il ricorso al canone dell'effetto diretto nell'ambito del recepimento degli accordi internazionali stipulati dalla Comunità: la Corte di Giustizia è creatrice, come lo era stata con la storica sentenza *Van Gend en Loos*, di un preciso meccanismo attraverso il quale viene costruito il sistema costituito dagli accordi conclusi con gli Stati terzi e l'effetto diretto è la chiave per la sua comprensione.

## 2. Il sistema di associazione con la Turchia nella giurisprudenza della Corte di Giustizia

### 2.1 L'affermazione della Competenza della Corte di Giustizia per l'interpretazione dell'Accordo di Ankara: il caso Demirel

Le prime pronunce della Corte di Giustizia che hanno riguardato l'interpretazione dell'Accordo di Associazione con la Turchia, si inseriscono precisamente nel più ampio indirizzo giurisprudenziale *supra* descritto.

Il *leading case* da cui poi è scaturita tutta la giurisprudenza in tema di lavoratori turchi in Europa e che ha prodotto numerosa letteratura in tema, è il caso *Demirel*<sup>226</sup>, rinvio pregiudiziale proposto dal *Verwaltungsgericht Stuttgart* il quale propone all'attenzione della Corte di Giustizia due domande pregiudiziali relative all'Accordo di Ankara.

La Sig.ra Demirel, è una cittadina turca che si trasferisce in Germania per raggiungere il marito, il quale era precedente emigrato in terra tedesca per ricongiungersi ai familiari; il visto della Demirel esclude esplicitamente il ricongiungimento familiare ma viene accordato solo in ragione della visita della donna al marito. La questione sorge nel momento in cui, alla scadenza del visto, la donna decide di impugnare presso il *Verwaltungsgericht Stuttgart* il provvedimento di espulsione che era stato emesso contro di lei dal Comune di *Schwäbisch Gmünd*.

Il giudice investito della controversia decide di sospendere il procedimento per proporre due questioni pregiudiziali alla Corte di Giustizia che riguardano l'interpretazione di alcune disposizioni

---

225 Ibidem par. 20.

226 C-12/86 *Demirel v. Comune di Schwäbisch Gmünd*.

dell'accordo di Ankara; si vuole sapere in primo luogo se il combinato disposto degli articoli 12 A.A e 36 P.A. con l'articolo 7 A.A.:

~ [...] contenga sin d'ora un divieto, direttamente efficace, in forza del diritto comunitario negli ordinamenti nazionali di imporre, tramite la modifica di una prassi amministrativa in vigore nuove limitazioni alla libertà di circolazione nei confronti di lavoratori turchi legittimamente abitanti in uno Stato della Comunità."<sup>227</sup>

La seconda questione pregiudiziale (che ha importanti ricadute nell'ambito del rispetto dei diritti umani) riguarda invece l'interpretazione della nozione di "lavoratore turco" e nello specifico se essa "comprenda anche il ricongiungimento del nucleo familiare del coniuge e dei figli minori presso lavoratori turchi abitanti in uno Stato della Comunità"<sup>228</sup>.

Un aspetto fondamentale della sentenza in questione, al di là dell'interpretazione delle disposizioni citate, riguarda, come nel caso *Haegeman*, ciò che la Corte stabilisce in tema della propria competenza a decidere del caso.

La questione sorge a causa degli interventi dei governi tedesco ed inglese, i quali contestano apertamente la competenza della Corte di Giustizia ad interpretare il caso sulla base di un argomento lineare: dal momento che l'accordo di associazione e il suo protocollo addizionale sono accordi misti, la competenza della Corte per l'interpretazione delle sue disposizioni non si estende agli ambiti nei quali gli Stati membri hanno assunto obblighi precisi nei confronti della Turchia in forza della loro competenza specifica; ed in questo ambito ricadono esattamente le disposizioni dell'accordo e del protocollo relative alla libera circolazione dei lavoratori.

Anche in questo caso è interessante prendere in considerazione le conclusioni dell'Avvocato Generale Darmon per quel che riguarda la questione della competenza: l'A.G. osserva che il problema deriva non tanto dalla circostanza che parte dell'accordo sia uno Stato terzo, quanto dalla natura mista dell'accordo stesso<sup>229</sup> che impegna sia gli Stati membri che la Comunità nell'ambito delle rispettive competenze.

---

227 Ibidem par. 4.

228 Ibidem.

229 Conclusioni dell'Avvocato Generale Darmon, par. 7.

A partire dalla sentenza *Haegeman* gli accordi conclusi dall'Unione a norma degli articoli 217 e 218 TFUE sono considerati come atti delle istituzioni ai sensi dell'articolo 267 TFUE, sono parte integrante del diritto europeo dalla loro entrata in vigore e in quanto tali la Corte è competente a pronunciarsi in via pregiudiziale rispetto alle sue disposizioni<sup>230</sup>.

La tesi espressa nelle conclusioni, si inserisce pienamente nel più ampio indirizzo derivante dalle sentenze *Bresciani* e *Kupferberg*<sup>231</sup> e, avendo a mente tali precedenti, Darmon arriva a sostenere come l'obbligo imposto agli Stati membri di rispettare gli accordi esterni stipulati dalla Comunità abbia carattere comunitario.

In realtà il riferimento al "carattere comunitario" non identifica un nuovo criterio di competenza e non esclude nemmeno l'ipotesi che una norma contenuta in un accordo misto a causa di una riserva oppure per sua natura possa non rientrare nella competenza della Corte di Giustizia<sup>232</sup>.

Dopo aver effettuato queste considerazioni generali, l'A.G. procede con l'analisi delle disposizioni dell'accordo di associazione con la Turchia; in particolare, come si può desumere dalla lettura del Preambolo e del testo dell'accordo stesso, l'obiettivo è quello di creare vincoli sempre più stretti in funzione di una futura adesione: già sulla base di questo elemento, Darmon qualifica l'accordo come atto delle istituzioni a norma dell'articolo 267 TFUE.

Quando un accordo viene stipulato, come nel caso della Turchia, in funzione di una futura adesione, è necessario attribuire alla Comunità "poteri convenzionali esterni più estesi per coprire tutti i settori di attività coperti dal patto comunitario"<sup>233</sup>; in questo senso e solo per quegli accordi che prevedono la possibilità di una futura adesione, la competenza esterna della Comunità non deve essere intesa in senso restrittivo.

Sulla base di questa "prospettiva comunitaria", secondo le parole di Darmon, è necessario che le norme di questi accordi, in particolare quelle che riguardano le libertà fondamentali per la realizzazione del mercato comune, tra cui sono comprese quelle relative alla

---

230 Ibidem par. 8.

231 Si vedano rispettivamente i parr. 10 e 11.

232 Si veda il par. 12.

233 Ibidem par. 14.

libera circolazione dei lavoratori, vengano interpretate in modo uniforme.

Le norme controverse, dal momento che incidono sulla libera circolazione infra-comunitaria dei lavoratori cittadini della Comunità, sono e devono essere ricomprese nell'ambito della competenza della Comunità<sup>234</sup>.

La Corte, a differenza dell'A.G., risolve la questione della competenza più rapidamente:

“ [...] l'articolo 238 [del Trattato CEE] attribuisce necessariamente alla Comunità la competenza ad assumere gli impegni nei confronti degli Stati terzi in tutti i settori disciplinati dal Trattato. La libera circolazione dei lavoratori è, a norma degli articoli 48 e ss del Trattato CEE, uno dei settori ai quali si applica il trattato; ne consegue che gli impegni relativi a questa materia rientrano nella competenza della Comunità in forza dell'articolo 238.”<sup>235</sup>

La competenza della Corte non può nemmeno essere messa in discussione dalla circostanza che allo stato del diritto comunitario (dell'epoca) in materia di libera circolazione dei lavoratori spetta agli Stati membri dare attuazione alle disposizioni dell'accordo o delle decisioni del Consiglio di Associazione.

Questo principio discende da quanto era stato affermato nella sentenza *Kupferberg*: gli Stati membri rispondono direttamente alla Comunità rispetto agli obblighi derivanti dall'accordo in quanto la Comunità si assume la responsabilità generale del corretto adempimento dell'accordo<sup>236</sup>.

E' interessante notare, a questo punto, come la Corte estenda il principio che deriva dal caso *Kupferberg*, il quale riguardava un accordo di libero scambio con il Portogallo nel quale gli Stati membri non ne erano parte, all'accordo di associazione con la Turchia, il quale rappresenta un esempio paradigmatico di accordo misto.

---

234 Ibidem par. 15.

235 C-12/86 par. 9.

236 Si veda a questo proposito: *Holdgaard*, Principles of Reception of International Law in Community Law, cit. p. 289 e ss. L'autore sostiene che la responsabilità internazionale per l'adempimento delle disposizioni degli accordi misti, che incombe sulla Comunità, è un fattore di rilevanza nella demarcazione delle sfere di competenza della Comunità e degli Stati membri proprio nell'ambito degli accordi misti.

La Corte di Giustizia si assicura la competenza interpretativa alla luce, da un lato, dell'articolo 217 TFUE, base giuridica degli accordi di associazione, dall'altro sulla base del principio di responsabilità internazionale per il corretto adempimento degli accordi da essa conclusi.

Non manca, inoltre, un chiaro riferimento alla sentenza *Haegeman* nella misura in cui la Corte afferma, come già precedentemente aveva sostenuto, che le disposizioni di un accordo concluso dal Consiglio, a norma degli articoli 217 e 218 TFUE, formino dal momento della loro entrata in vigore parte integrante del diritto comunitario.

Rispetto al merito del rinvio pregiudiziale la Corte, ponendosi sempre sulla scia del caso *Kupferberg*, pur confermando che "le disposizioni dell'accordo sono parte integrante del diritto comunitario dal momento della sua entrata in vigore"<sup>237</sup>, nega la possibilità di attribuire effetto diretto alle disposizioni oggetto della controversia.

In particolare l'articolo 12 dell'accordo di associazione<sup>238</sup> e l'articolo 36 del protocollo addizionale<sup>239</sup>, "non contengono disposizioni sufficientemente precise ed incondizionate per poter disciplinare direttamente la libera circolazione dei lavoratori" e l'articolo 7 dell'accordo di associazione<sup>240</sup> si limita ad imporre alle parti contraenti degli obblighi di cooperazione molto generali per raggiungere gli obiettivi fissati dall'accordo e sulla base di tale articolo non è possibile desumere un divieto generale di imporre nuove restrizioni relative al ricongiungimento familiare<sup>241</sup>.

---

237 C-12/86 par. 7.

238 L'articolo 12 stabilisce: "Le Parti Contraenti convengono di ispirarsi agli articoli 48, 49 e 50 del Trattato che istituisce la Comunità per realizzare gradualmente tra di loro la libera circolazione dei lavoratori".

239 L'articolo 36 stabilisce: "La libera circolazione dei lavoratori tra gli Stati membri della Comunità e la Turchia sarà realizzata gradualmente, conformemente ai principi enunciati dall'articolo 12 dell'Accordo di Associazione, tra la fine del dodicesimo e del ventiduesimo anno dall'entrata in vigore di detto accordo".

240 Articolo 7: "Le Parti Contraenti adottano tutte le misure di carattere generale o particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi che discendono dall'accordo. Essi si astengono da qualsiasi misura che possa compromettere la realizzazione degli scopi dell'accordo".

241 C-12/86 par. 24; la Corte si riferisce, nello specifico, al fatto che le condizioni per il ricongiungimento familiare dei cittadini dei Paesi terzi entrati nella Repubblica federale di Germania erano state inasprite nel 1982 e nel 1984 aumentando il periodo di soggiorno necessario per permettere il ricongiungimento, da tre a otto anni.

La questione della competenza, anche se preliminare, è risultata di importanza fondamentale, al di là della considerazione sul merito della causa, visto che grazie alla risposta positiva della Corte, ha dato avvio all'ampia casistica che sarebbe seguita negli anni successivi e relativa all'accordo di Ankara<sup>242</sup>.

- 2.2. L'approccio dei giudici di Lussemburgo al diritto secondario scaturente dall'accordo di associazione, ovvero "bringing Association Council decisions to life"<sup>243</sup>. Il caso C-30/88, *Grecia v. Commissione*

Il caso Demirel, *supra* analizzato rappresenta il primo intervento della Corte di Giustizia nell'ambito delle relazioni fra la Turchia e l'Unione Europea e stabilisce l'importante principio della competenza della Corte nell'interpretazione dell'accordo di associazione.

L'aspetto più controverso, e interessante, non è rappresentato tanto dalle questioni relative all'interpretazione delle disposizioni dell'accordo di associazione, (visto che trovano risposta in un ampio e consolidato indirizzo giurisprudenziale) quanto da quelle concernenti le decisioni adottate dal Consiglio di associazione.

L'effetto delle decisioni del consiglio di associazione, in generale il rango del diritto secondario che scaturisce dall'apparato istituzionale creato da un accordo misto come l'accordo di associazione CEE-Turchia, diventa la questione fondamentale di cui si occupa la Corte di Giustizia e i casi relativi alle decisioni del Consiglio di associazione, prima fra tutti la decisione 1/80, fanno da battistrada in materia<sup>244</sup>.

Il primo caso rilevante riguarda una controversia sorta fra Grecia e la Commissione e relativa alle condizioni per l'erogazione di un aiuto speciale a favore della Turchia contenute nella decisione del Consiglio di associazione n. 2/80<sup>245</sup>.

Il caso di specie riguarda un ricorso per l'annullamento di tre decisioni della Commissione europea che riguardano dei progetti di finanziamento che fanno parte di un aiuto speciale a favore della Turchia. Il governo ellenico contesta, nello specifico alla

---

242 *Mendez*, The enforcement of EU Agreements.

243 *Mendez*, The legal effect Community agreements, cit p.91.

244 Ivi, cit. p. 93. Si veda anche *Klabbers*, International Law in Community Law, cit p. 283 e ss.

245 Ci si riferisce al caso C-30/88 *Grecia v. Commissione*.

Commissione, la violazione delle regole previste per la procedura di erogazione dell'aiuto con un argomento che segue il contenuto letterale delle disposizioni rilevanti in materia di attuazione delle decisioni del Consiglio di associazione.

Secondo il combinato disposto dell'articolo 2, n.1 dell'accordo 64/737/CEE<sup>246</sup> e degli articoli 7<sup>247</sup> e 22<sup>248</sup> dell'accordo di associazione CEE-Turchia, risulta che le decisioni del Consiglio di associazione debbano essere adottate attraverso un atto del Consiglio, il quale delibera all'unanimità previa consultazione della Commissione.

Dal momento che, nel caso di specie, non veniva adottato tale atto che permette l'attuazione della decisione 2/80, la Commissione non disporrebbe di alcun fondamento giuridico per il finanziamento a favore della Turchia; più specificamente il governo ellenico sostiene che l'articolo 2, n.1 del citato accordo 64/737/CEE sia chiaro e preciso e non lasci nessuna possibilità di deroga<sup>249</sup>.

La Commissione è di tutt'altro avviso: l'esigenza di un accordo unanime del Consiglio per dare attuazione ad una decisione del Consiglio di Associazione non dovrebbe essere intesa come una *condicio sine qua non*, ma essa dovrebbe essere richiesta quando risulti necessaria per l'applicazione della decisione nella Comunità; nel caso di specie, la decisione 2/80 che contiene gli elementi essenziali per l'erogazione dell'aiuto speciale, è già la base giuridica per la concessione dell'aiuto stesso<sup>250</sup>.

La risposta della Corte non prende in considerazione il contestato articolo 2, n.1 dell'accordo intergovernativo 64/737/CEE e viene, quindi, sviluppata un'argomentazione completamente diversa, il cui punto di partenza sta nel principio espresso dalle sentenze *Haegeman* e *Demirel* secondo le quali gli accordi conclusi dal

---

246 L'accordo citato riguarda i provvedimenti da prendere e le procedure da seguire per l'applicazione dell'accordo che crea un'Associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia pubblicato in G.U. 1964, 217, pag. 3685.

247 Si veda la nota 46.

248 Articolo 22: "Per il raggiungimento degli obiettivi fissati dall'Accordo e nei casi da questo previsti, il Consiglio di Associazione dispone di un potere di decisione. Ognuna delle due parti è tenuta a prendere le misure necessarie all'esecuzione delle decisioni adottate. Il Consiglio di Associazione può inoltre formulare le raccomandazioni che ritenga utili".

249 Si veda: C-30/88, par. 10.

250 Ibidem par. 11.

Consiglio sono parte integrante del diritto comunitario dal momento della loro entrata in vigore.

Il riferimento a *Demirel* serve alla Corte per sviluppare il cuore del suo ragionamento:

“ [...] Dato il suo collegamento diretto all'accordo di associazione, la decisione 2/80 forma dunque parte integrante, dal momento della sua entrata in vigore, dell'ordinamento giuridico comunitario.”<sup>251</sup>

Come nel precedente caso *Haegeman* la posizione della Corte di Giustizia non è del tutto chiara né risolutiva e lascia spazio alle stesse criticità che sono state *supra* evidenziate<sup>252</sup>. La riconduzione della decisione 2/80 nell'ambito del diritto comunitario permette alla Corte di affermare in modo deciso:

“La decisione n. 2/80 ha determinato precisamente le condizioni alle quali l'aiuto speciale alla Turchia doveva essere attuato. Infatti essa ha fissato gli elementi essenziali a tal riguardo [...]. I termini delle disposizioni della decisione n. 2/80 consentivano per tanto la loro esecuzione senza l'adozione preliminare di misure integrative. Pertanto l'articolo 2 dell'accordo intergovernativo [64/737/CEE] non trova in ogni caso applicazione.”<sup>253</sup>

In questo modo la Corte arriva a sostenere la posizione espressa dalla Commissione senza, tuttavia, considerare il significato da attribuire all'articolo 2, n.1 dell'accordo intergovernativo, ma solo analizzando il tenore letterale della decisione n. 2/80 in quanto parte integrante del diritto comunitario.

Anche in questo, come in altri casi già visti, i giudici prendono le distanze da quanto sostenuto dall'Avvocato Generale; l'A.G. Trabucchi in uno dei passaggi delle sue conclusioni difendeva la tesi sostenuta dalla Commissione secondo la quale l'adozione di atti di diritto comunitario, per l'esecuzione di decisioni di organi istituiti dall'associazione, si giustifica quando essa sia necessaria, non trattandosi, dunque, di un requisito essenziale<sup>254</sup>.

---

251 C-30/88 par. 13.

252 Si veda il paragrafo 1.1 di questo capitolo relativamente alla sentenza *Haegeman* e si veda a questo proposito: *Klabbers*, International Law in Community Law, cit. p. 283.

253 C-30/88 par. 16.

254 Si vedano le conclusioni dell'Avvocato Generale Trabucchi a C-30/88, par. 9.



2.3. Il caso *Sevince* e la determinazione dell'effetto diretto delle disposizioni della decisione n. 1/80 del Consiglio di Associazione CEE-Turchia

La riconduzione delle decisioni di un organo istituito da un accordo misto, come quello di Ankara, nell'alveo del diritto europeo, accompagnata dall'affermazione della mancanza di necessità di atto comunitario di adozione è solo un primo passo verso l'affermazione dell'effetto diretto delle disposizioni delle decisioni stesse e il *leading case* in questione, *Sevince v. Staatssecretaris van Justitie*<sup>255</sup>, segue di pochi mesi l'importante caso *Grecia v. Commissione*.

La fondamentale sentenza scaturisce da un rinvio pregiudiziale del *Raad van State* dei Paesi Bassi il quale propone alla Corte tre questioni concernenti l'interpretazione di alcuni articoli delle decisioni n. 2/76 e 1/80 del Consiglio di Associazione.

Al Sig. Sevince, cittadino turco, viene negato il prolungamento del permesso di soggiorno, accordatogli per motivi familiari, per la sopravvenuta mancanza dei requisiti richiesti dalle autorità olandesi.

Contro la decisione di diniego il Sig. Sevince propone ricorso al *Raad van State* che ha effetto sospensivo del diniego stesso; durante il decorso dell'effetto sospensivo, Sevince ottiene un attestato di lavoro che conserva la sua validità fino alla decisione definitiva del *Raad van State* che nega il prolungamento del permesso di soggiorno.

Dal momento che ha svolto una attività lavorativa subordinata per un certo numero di anni, Sevince richiede nuovamente il rilascio del permesso di soggiorno invocando, da un lato, l'articolo 2, n.1, lett. b della decisione n. 2/76<sup>256</sup> e dall'altro, l'articolo 6, n.1, terzo trattino, della decisione 1/80<sup>257</sup>; a tale richiesta le autorità olandesi competenti oppongono silenzio rigetto.

---

255 C-192/89.

256 La disposizione citata stabilisce: "After five years of legal employment in a Member State of the Community, a Turkish worker shall enjoy free access in that country to any paid employment of his choice".

257 La disposizione citata stabilisce: "Subject to Article 7 on free access to employment for members of his family, a Turkish worker duly registered as belonging to the labour force of a Member State [...] shall enjoy free access in that Member State to any paid employment of his choice, after four years of legal employment".

Sevince propone nuovamente ricorso contro il silenzio rigetto presso il *Raad van State* il quale, investito della questione, sospende la controversia per proporre alla Corte di giustizia tre questioni pregiudiziali che riguardano, in primo luogo, la competenza della Corte per l'interpretazione delle due decisioni citate; in secondo luogo, se gli articoli 2, n.1 lett.b e 6, n.1 terzo trattino delle due decisioni siano direttamente efficaci negli Stati membri<sup>258</sup>; in conclusione quale significato sia da attribuire alla nozione di "occupazione regolare", in particolare se con questa espressione possa intendersi anche l'occupazione svolta durante l'effetto sospensivo di una decisione di diniego, oppure solo quella svolta a norma delle leggi vigenti in tema di lavoro degli stranieri<sup>259</sup>.

Per quanto riguarda la prima questione, la Corte di Giustizia, rifacendosi al consolidato orientamento (anche se non esente da critiche) derivante dalle sentenze *Haegeman e Kupferberg e Grecia v. Commissione*, risolve facilmente la questione della sua competenza per l'interpretazione delle decisioni controverse:

“Poiché la Corte è competente a pronunciarsi in via pregiudiziale sull'Accordo [di Ankara] in quanto atto emanato da una delle istituzioni della Comunità, essa è del pari competente a pronunciarsi sull'interpretazione delle decisioni adottate dall'organo istituito dall'Accordo e incaricato di dare a questo attuazione”<sup>260</sup>

I giudici fanno riferimento, inoltre, al principio dell'uniforme applicazione degli accordi internazionali conclusi dalla Comunità al fine di evitare che gli effetti di tali accordi varino secondo l'interpretazione datane nei diversi Stati membri<sup>261</sup>.

La seconda questione pregiudiziale, presentata all'attenzione della Corte, è quella di gran lunga più importante considerando le enormi

---

258 Nella seconda questione verranno analizzati altri due articoli, rispettivamente 7 e 13 delle decisioni 2/76 e 1/80 che contengono la cd. clausola di *standstill* che fa divieto alle parti contraenti di introdurre nuove restrizioni all'accesso al lavoro di lavoratori già regolarmente inseriti per quanto riguarda soggiorno e occupazione nel territorio degli Stati membri.

259 La questione della definizione di „occupazione regolare“ verrà affrontata specificamente nel prossimo capitolo.

260 C-192/89, par. 10. In realtà l'affermazione della competenza nell'interpretazione dell'accordo e delle decisioni del Consiglio di associazione non sta in un rapporto di esatta causalità: dall'una non è possibile far discendere l'altra, si veda a questo proposito: *Mendez, The legal effect of Community Agreements*, cit. p. 91.

261 C-192/89, par. 11.

implicazioni pratiche che ha avuto per i lavoratori turchi nel panorama europeo<sup>262</sup>.

Nel caso di specie il ragionamento espresso dai giudici segue parallelamente quello dell'Avvocato Generale Darmon e si sostanzia in diversi punti. Per rispondere alla domanda relativa possibilità di attribuire effetto diretto alle disposizioni delle due decisioni del Consiglio di associazione, la Corte fa espresso riferimento al principio scaturente dai casi *Kupferberg* e *Demirel*; si richiede, pertanto, un'analisi del tenore letterale e dello scopo e natura delle disposizioni delle due decisioni, è necessario poi andare a verificare se esse contengano un obbligo chiaro, preciso ed incondizionato.

Corte e A.G. concordano che gli articoli 2, n.1. lett b e 6, n.1 terzo trattino delle decisioni 2/76 e 1/80:

“Sanciscono in termini chiari, precisi ed incondizionati il diritto del lavoratore turco, dopo un determinato numero di anni in cui questi abbia esercitato una regolare occupazione in uno Stato membro, di accedere liberamente a qualsiasi attività lavorativa subordinata di sua scelta”<sup>263</sup>

La Corte svolge la medesima considerazione per le altre due disposizioni delle decisioni, gli articoli 7 e 13, per quanto riguarda la previsione di un divieto a carico degli Stati contraenti di introdurre nuove restrizioni all'accesso al lavoro dei cittadini turchi che si trovino in posizione regolare rispetto a soggiorno e occupazione nel territorio degli Stati membri.

L'effetto diretto di tali articoli è confermato, inoltre, dall'esame della natura e dello scopo delle decisioni in cui sono contenuti e dell'accordo, del cui sistema fanno parte<sup>264</sup>: in particolare la circostanza che due articoli delle due decisioni<sup>265</sup> prevedano che le Parti contraenti debbano adottare le misure necessarie per l'esecuzione delle decisioni stesse, non ne impedisce il riconoscimento dell'effetto diretto, visto che i due articoli in questione non rappresentano altro che un obbligo di eseguire in buona fede un accordo internazionale.

---

262 Si veda: *Mendez*, The legal effect of Community Agreements, cit. p. 91; *Mendez*, The enforcement of EU Agreements, cit. p. 1728; *Tezcan/Idriz*, Free movement of persons between Turkey and EU, cit. p.1625.

263 C-192/89, par. 17.

264 Ivi, parr. 19-21.

265 Ci si riferisce rispettivamente all'articolo 7 e 29 delle decisioni 2/76 e 1/80.

Sia i giudici sia l'A.G. si esprimono poi sulla questione relativa alla mancata pubblicazione delle due decisioni, elemento che era stato utilizzato dai governi di Paesi Bassi e Germania per contestare l'effetto diretto. La mancata pubblicazione se da un lato impedisce che vengano imposti degli obblighi ai singoli (applicazione orizzontale della decisione) non osta a che un singolo faccia valere i diritti che le disposizioni attribuiscono, dinanzi alle pubbliche autorità (l'applicazione verticale della decisione è, quindi, in ogni caso garantita).

Un'ultima questione, sollevata dagli Stati membri intervenienti e relativa alla possibilità di introdurre clausole di salvaguardia a favore degli Stati membri per derogare ai diritti riconosciuti ai lavoratori turchi regolarmente inseriti nel mercato del lavoro, viene risolta in termini estremamente restrittivi.

La Corte, infatti, afferma (nuovamente sulla scia della sentenza *Kupferberg*) che tali clausole di salvaguardia sono ammesse:

~ [...] Solo in determinate situazioni. Al di fuori delle situazioni specifiche, che possono determinare la loro applicazione, l'esistenza di tali clausole non può, di per sé, compromettere la diretta efficacia delle norme cui esse permettono di derogare  
"266

In conclusione, attraverso il riconoscimento dell'effetto diretto delle disposizioni delle decisioni 2/76 e, soprattutto, 1/80 la Corte, di fatto, riconosce che gli effetti di dette disposizioni siano assimilabili a quelle degli atti comunitari.

In questo modo la Corte si assicura la competenza interpretativa anche nel caso in cui la materia disciplinata dalla decisione in oggetto non rientri nelle materie comunitarie e, qualora ricorrano le condizioni di chiarezza, precisione e incondizionalità, attribuisce la possibilità ai singoli di invocare direttamente le disposizioni delle decisioni davanti al giudice nazionale<sup>267</sup>.

---

266 C-192/89, par.25.

267 Si veda: *Martines*, Sugli atti degli organi istituiti dagli accordi di associazione della Cee, cit. p.442, e *Gilsdorf*, Die Rechtswirkungen der in Rahmen von Gemeinschaftsabkommen erlassenen Organebeschlüsse, in *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftrecht*, 1991; pp. 459-464. Si veda anche *Holdgaard*, Principles of reception of International Law in Community Law: l'autore sostiene che, nonostante la numerosa giurisprudenza in materia, non solo relativa all'accordo di Ankara, non è possibile isolare un metodo generale attraverso il quale sia possibile definire fino a che punto gli accordi misti siano parte integrante del diritto europeo anche se la questione, al di là del solo dibattito teorico, è portatrice di rilevanti conseguenze pratiche sia per quanto riguarda la posizione giuridica degli individui, sia rispetto agli ordinamenti degli Stati membri.

#### **IV. I diritti dei lavoratori turchi stabiliti dalla decisione 1/80 del Consiglio di Associazione nella giurisprudenza della Corte di Giustizia**

##### 1. Articolo 6

“Subject to Article 7 on free access to employment for members of his family, a Turkish worker duly registered as belonging to the labour force of a Member State:

- shall be entitled in that Member State, after one year’s legal employment, to the renewal of his permit to work for the same employer, if a job is available;
- shall be entitled in that Member State, after three years of legal employment and subject to the priority to be given to workers of Member States of the Community, to respond to another offer of employment, with an employer of his choice, made under normal conditions and registered with the employment services of that State, for the same occupation;
- shall enjoy free access in that Member State to any paid employment of his choice, after four years of legal employment.

2. Annual holidays and absences for reasons of maternity or an accident at work or short periods of sickness shall be treated as periods of legal employment. Periods of involuntary unemployment duly certified by the relevant authorities and long absences on account of sickness shall not be treated as periods of legal employment, but shall not affect rights acquired as the result of the preceding period of employment.

3. The procedures for applying paragraphs 1 and 2 shall be those established under national rules.”

La disposizione citata contiene delle specifiche regole per quanto riguarda il diritto di residenza dei lavoratori turchi regolarmente occupati nel territorio di uno Stato membro.

La Corte di Giustizia ha giocato un ruolo fondamentale nella definizione dei diritti di cui i cittadini turchi sono titolari secondo le disposizioni della decisione 1/80; l’azione interpretativa della Corte, così ampia e varia non rappresenta un caso isolato nel contesto dell’associazione fra Unione Europea e Turchia, ma è un elemento ricorrente e comune a tutti gli accordi di associazione e cooperazione stipulati fra Unione stessa e Stati terzi.

Il ruolo dei giudici del Lussemburgo è stato ancor più significativo se si considera che le disposizioni dei testi convenzionali e del diritto secondario che ne è derivato, non sono sempre chiare e precise.

La Corte ha fatto ricorso, dunque, ai principi stabiliti per i lavoratori europei per l'interpretazione di quelle che potrebbero essere definite come "norme in bianco" della decisione 1/80, facendo leva su quelle disposizioni dell'accordo di Ankara che indicano le norme del Trattato come i principi guida per la realizzazione degli obiettivi previsti dall'Associazione<sup>268</sup>.

Nonostante l'ampiezza della giurisprudenza relativa all'interpretazione di questa, come di altre disposizioni della decisione 1/80, la Corte di Giustizia non segue sempre e necessariamente lo stesso approccio per quel che riguarda la risoluzione dei casi che le vengono presentati.

**I giudici del Lussemburgo, infatti, devono trovare un bilanciamento fra due interessi nettamente contrapposti derivanti dall'apparato dell'associazione: si tratta, da un lato, di dare risposta alle aspettative dei cittadini e lavoratori turchi relative ai bisogni di un più ampio riconoscimento dei diritti di integrazione secondo i parametri del sistema-associazione, dall'altro lato è ugualmente necessario prendere in considerazione le prerogative degli Stati membri rispetto alla questione dei migranti<sup>269</sup>.**

### 1.1. Il diritto di residenza

La giurisprudenza relativa a questo articolo è certamente ampia e articolata e da essa è possibile isolare alcuni principi fondamentali per quanto concerne il diritto di residenza dei lavoratori subordinati turchi negli Stati membri.

Già il caso *Sevince*, analizzato nel precedente capitolo, contiene delle importanti indicazioni rispetto al diritto in tema<sup>270</sup>; la Corte infatti, pur riconoscendo che l'articolo 6 terzo trattino riguardi esclusivamente la situazione del lavoratore turco relativamente alla sua occupazione e non il soggiorno nel territorio dello Stato membro, afferma che è necessario riconoscere: "l'esistenza [...] di un diritto a soggiornare in capo all'interessato" a meno di non

---

268 Si veda: *Haedemann, Robinson*, An overview of recent legal developments at Community level in relation to Third Country National Resident within the European Union, with particular reference to the case law of the European Court of Justice, in *Common Market Law Review*, 2001, pp. 525-586, cit. p. 548.

269 *Haedemann, Robinson*, An overview of recent legal developments at Community level in relation to Third Country Nationals resident within the European Union, cit. p. 549.

270 C-192/89. Si vedano in particolare i paragrafi 28 e 29.

rendere praticamente inconsistente il diritto attribuito dalla norma considerata.

La Corte costruisce, in sostanza, un diritto di soggiornare originario derivante dal diritto europeo grazie al quale può trovare applicazione concreta il diritto ad accedere liberamente al mercato del lavoro dello Stato membro in cui il lavoratore turco si trova (per cui non permetterebbe al lavoratore turco di godere della libera circolazione infra-comunitaria)<sup>271</sup>.

Nella sentenza *Kus* la Corte si spinge oltre e riconosce il diritto a soggiornare anche nel caso previsto dal primo trattino dell'articolo 6 sulla base dell'assunto che: "in mancanza del diritto di soggiorno, il riconoscimento al lavoratore turco, dopo un anno di regolare attività lavorativa, del diritto al rinnovo del permesso di lavoro presso il primo datore di lavoro risulterebbe privo di qualsiasi effetto"<sup>272</sup>.

Il riconoscimento del diritto di residenza non è condizionato, sostengono i giudici, da quanto stabilito dal paragrafo 3 dell'articolo 6: l'obbligo che incombe sugli Stati membri di adottare provvedimenti per attuazione dei parr. 1 e 2 non attribuisce la facoltà di restringere l'applicazione del diritto stabilito dall'articolo a cui è attribuita, inoltre, diretta efficacia.

All'affermazione del carattere comunitario e originario del diritto di soggiorno riconosciuto a norma dell'articolo 6 della decisione 1/80 segue un'ulteriore passaggio attraverso il quale la Corte stabilisce che i provvedimenti amministrativi, quali il permesso di lavoro e il permesso di soggiorno, hanno in questo contesto un mero carattere dichiarativo<sup>273</sup>.

L'ipotesi di attribuire un effetto meramente dichiarativo ai provvedimenti nazionali a fronte del diritto riconosciuto dall'articolo

---

**271** Si veda, *Bertold Huber*, Das Sevince-Urteil des EuGH: Ein neues EG-Aufenthaltsrecht für türkische Arbeitnehmer, in *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 1991, pp. 242-244.

**272** C-237/91, *Kazim Kus v. Landhauptstadt Wiesbaden*, par. 30.

**273** Si veda: *Micheal Saenger*, EG-Recht - Aufenthaltsrecht, in *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 1993, pp.34-37. Per quel che riguarda la sentenza C-237/91 si veda anche: *Bertold Huber*; Das Kus-Urteil des EuGH: Weitere aufenthaltsrechtliche Sicherungen für türkische Arbeitnehmer, in *NVwZ*, 1993, pp. 246-248 e *Hagen Lichtenberg*, The Rights of Turkish Workers in Community Law, in *Industrial Law Journal*, 1995, pp. 90-97.

6 viene avanzata dall'Avvocato Generale Darmon, nelle sue conclusioni al caso *Kus*:

“Lo Stato membro ospite può negare il rinnovo di un permesso di lavoro al cittadino turco che lavora da un determinato periodo di tempo unicamente alle condizioni stabilite dalla decisione e il rilascio del permesso del soggiorno ha efficacia meramente dichiarativa e non costitutiva di tale diritto. Ancora una volta il lavoratore deriva il suo diritto dal diritto comunitario e non da un provvedimento dello Stato membro interessato.”<sup>274</sup>

La Corte di Giustizia riconosce e fa proprio questo principio a partire dal caso *Bozkurt*<sup>275</sup> nel quale si legge:

“I diritti conferiti da queste disposizioni ai cittadini turchi già regolarmente inseriti nel mercato nazionale del lavoro di uno Stato membro sono riconosciuti ai loro titolari a prescindere dal rilascio da parte delle competenti autorità di documenti amministrativi i quali, in tale contesto, possono solo provare l'esistenza dei detti diritti senza però poterne costituire il presupposto”<sup>276</sup>

Sulla scia di questa affermazione si costruisce un orientamento costante della Corte, che si ripeterà in numerose sentenze successive<sup>277</sup> e riconducibile al principio dell'effetto utile.

La Corte, infatti, ha possibilità di affermare in più di una occasione che, sebbene la decisione 1/80 non impedisca agli Stati membri la possibilità di negare ad un cittadino turco la possibilità di entrare nel loro territorio, come non impedisce nemmeno la facoltà riconosciuta alle autorità nazionali di determinare le modalità dell'occupazione del lavoratore turco entro il primo anno a norma dell'articolo 6, numero 1, primo trattino, tuttavia essa non consente che gli Stati membri modifichino unilateralmente il:

“Sistema di graduale integrazione dei cittadini turchi nel mercato del lavoro dello Stato membro ospitante, privando un lavoratore, autorizzato ad entrare nel suo territorio e che vi ha legalmente esercitato una attività economica reale ed effettiva ininterrottamente per oltre un anno alle dipendenze del medesimo datore di lavoro, della possibilità di fruire dei diritti che i tre capoversi di questa disposizione gli attribuiscono con modalità gradualità [...]. Una interpretazione del genere avrebbe

---

274 C-237/91, Conclusioni dell'A.G. par. 65.

275 C-434/93 *Ahmet Bozkurt v. Staatssecretaris van Justitie*.

276 *Ibidem*, par. 30.

277 Si veda in questo senso: C-329/97 *Ergat v. Stadt Ulm*



infatti l'effetto di svuotare di contenuto la decisione 1/80 privandola di ogni effetto utile."<sup>278</sup>

## 1.2. La nozione di "lavoratore turco"

La Corte di Giustizia si muove anche in altre direzioni, si occupa in particolare di indicare precisamente quali sono i soggetti che possono usufruire dei diritti indicati dall'articolo 6 e a quali precise condizioni.

L'ambito di applicazione personale della disposizione in esame riguarda il "lavoratore turco inserito nel mercato regolare del lavoro di uno Stato membro".

L'apparente semplicità della norma non impedisce di considerare un primo problema fondamentale, ossia cosa si intenda specificamente per "lavoratore turco"; in secondo luogo sarà necessario chiarificare in che modo esso sia "inserito nel mercato regolare del lavoro".

Come a livello europeo manca nei Trattati istitutivi una definizione di lavoratore, così nel sistema che viene istituito dall'Accordo di Ankara e dalle decisioni del Consiglio di associazione, non è ravvisabile una definizione di lavoratore turco .

Tuttavia, considerando che l'articolo 12 dell'Accordo di Ankara fa esplicito riferimento alle norme del Trattato relative alla libera circolazione dei lavoratori, si è sostenuto che la nozione in esame ha una portata europea e non deve essere interpretata in modo restrittivo<sup>279</sup>.

E' lavoratore, secondo il diritto europeo, un soggetto il quale svolge per un determinato periodo di tempo una prestazione lavorativa in condizioni di subordinazione e dietro pagamento di un corrispettivo; la Corte ha stabilito nella sentenza *Lawrie-Blum* che tale nozione deve essere individuata sulla base di criteri oggettivi che caratterizzano il rapporto di lavoro considerando i diritti e gli obblighi delle persone interessate<sup>280</sup>.

L'aspetto fondamentale della subordinazione rende irrilevante la circostanza del carattere privato o pubblico del datore di lavoro e,

---

278 Si veda C-1/97 *Mehmet Birden v. Stadtgemeinde Bremen*, par. 37 e si veda anche C-36/96 *Günaydin v. Freistaat Bayern* par. 37-39.

279 Si veda a questo proposito: *Rogers*, A practitioners' guide to the EC-Turkey Association Agreement, cit. p. 17 e si veda anche C-1/97 par. 24.

280 Si veda C-66/85 *Lawrie-Blum v. Land Baden-Württemberg*.

inoltre, permette di ricondurre all'interno della categoria anche i lavoratori atipici, o gli apprendisti<sup>281</sup>.

Nella sentenza *Birden*, la Corte di Giustizia identifica la nozione di "lavoratore turco" che trova perfetta corrispondenza rispetto a quella comunitaria; il caso si riferisce ad una controversia sorta fra il Sig. Birden e lo *Stadtgemeinde Bremen* relativa all'interpretazione dell'articolo 6, n. 1 della decisione 1/80.

Il giudice remittente, il *Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen*, si chiede, in particolare, se la nozione di lavoratore, come indicata nell'articolo 6, sia applicabile anche al caso di un cittadino turco che svolga una attività a tempo determinato nel contesto di un programma finanziato da pubbliche autorità previsto per consentire l'integrazione nel mercato del lavoro di persone che usufruiscono di forme di aiuto sociale.

La Corte di Giustizia stabilisce in uno dei suoi passaggi:

“Un cittadino turco che, come il Sig. Birden, presta lavoro in base ad una normativa del tipo del BSHG<sup>282</sup> fornisce, nell'ambito di un rapporto di subordinazione, prestazioni a favore del suo datore di lavoro in contropartita delle quali riceve una retribuzione, con la conseguenza che egli soddisfa i criteri essenziali del rapporto di lavoro.”<sup>283</sup>

L'interpretazione che viene data non risulta nemmeno inficiata dalla circostanza che la retribuzione del Sig. Birden sia costituita da fondi pubblici, dal momento che, in analogia rispetto a quanto stabilito dal diritto comunitario, la natura del rapporto di lavoro, così come la produttività dell'interessato non hanno alcuna conseguenza sul riconoscimento della qualità di lavoratore<sup>284</sup>.

Avendo a mente la giurisprudenza in tema di lavoratori comunitari, la Corte di Giustizia afferma nel caso *Tetik*<sup>285</sup> che anche un cittadino di nazionalità turca, il quale ha svolto la professione di marittimo per diverse navi tedesche è "lavoratore" a norma dell'articolo 6, n.1.

---

281 Rogers, A practitioners' guide to the EC-Turkey Association Agreement, cit. p. 18 e si veda anche: Roccella, Treu, Diritto del lavoro della Comunità Europea, Padova, Cedam, 2009.

282 Si tratta del *Bundessozialhilfegesetz*, legge federale sull'aiuto sociale.

283 C-1/97, par. 26.

284 Ivi par. 27.

285 C-171/95, *Tetik v. Land Berlin*.

Egli è quindi legittimato a cercare una nuova occupazione nel territorio tedesco dopo aver svolto regolarmente e per un periodo di tempo superiore a quattro anni la professione che lo ha legittimato ad invocare i diritti stabiliti dalla norma in questione<sup>286</sup>.

1.3. Le questioni dell'occupazione regolare e dell'inserimento nel mercato regolare del lavoro dello Stato membro

La Corte di Giustizia ha considerato la questione dell'“occupazione regolare” in una pluralità di casi dimostrando di aderire ad un'interpretazione di tipo sostanziale dell'articolo 6.

Il requisito dell'“occupazione regolare” è ulteriormente specificato: da un lato si richiede da parte del lavoratore turco l'inserimento nel mercato regolare del lavoro, dall'altro si richiede una situazione stabile e sicura. Nel caso *Birden* è stato previsto che, il riferimento al mercato regolare del lavoro riguarda tutti i lavoratori che si sono conformati alle prescrizioni legali previste dalle autorità nazionali dello Stato membro e che attribuiscono il diritto di esercitare una attività lavorativa nel suo territorio<sup>287</sup>.

La Corte ha poi affermato:

“La nozione di inserimento nel mercato regolare del lavoro di uno Stato membro figurante nella decisione 1/80 accanto a quella di occupazione regolare, non può essere intesa come atta a restringere ulteriormente i diritti che ai lavoratori spettano in forza dell'articolo 6, n.1 della decisione 1/80 per il fatto di enunciare un requisito supplementare diverso da quello dell'esercizio da parte dell'interessato di un lavoro regolare per una durata determinata.”<sup>288</sup>

In questo senso la nozione di occupazione regolare e quella di inserimento nel mercato del lavoro vengono equiparate.

Per quanto riguarda la necessità di una situazione stabile e non precaria, la Corte stabilisce che, affinché l'occupazione sia regolare e quindi legale, il lavoratore turco deve trovarsi in una situazione sicura, che presuppone a sua volta l'esistenza di un diritto di residenza non contestato.

---

286 Si veda a questo proposito: *Haedemann, Robinson*, An overview of recent legal developments at Community level in relation to Third Country Nationals resident within the European Union, with particular reference to the case law of the European Court of Justice, in *Common Market Law Review*, 2001, pp. 525-586, cit. p. 548.

287 C-1/97, par. 51.

288 *Ibidem*, par. 53.

Il riferimento a quest'ultimo elemento è presente già a partire dalle sentenze *Sevince* e *Kus*<sup>289</sup>; in entrambe le decisioni, infatti, la Corte di Giustizia aveva stabilito che non corrispondeva ad una situazione di stabilità la situazione per cui un lavoratore turco svolgeva un'attività lavorativa durante il decorso dell'effetto sospensivo relativo al ricorso contro una decisione di diniego del prolungamento del permesso di soggiorno<sup>290</sup>.

Analogamente non si trova in una situazione stabile e non precaria quel lavoratore che ottiene la possibilità di risiedere in via provvisoria nel territorio dello Stato membro durante le more per la definizione della controversia, e chi fruisce dell'effetto sospensivo indicato non in forza di una legge che lo prevede, ma attraverso la decisione di un organo giurisdizionale che lo introduce con efficacia retroattiva<sup>291</sup>.

Infine la situazione del lavoratore turco non è stabile né sicura, e non permette di conseguenza di riconoscere l'occupazione svolta come regolare, nemmeno nel caso in cui esso abbia ottenuto una sentenza favorevole di primo grado, che riconosca il diritto di residenza, contro la quale è stato però proposto appello<sup>292</sup>.

La Corte di Giustizia, facendo nuovamente riferimento ad un approccio di tipo sostanziale, afferma che, indipendentemente dal motivo che ha spinto il lavoratore turco ad entrare nello Stato membro, se questo è regolarmente (quindi legalmente) impiegato e svolge perciò una attività economica effettiva, allora rientra automaticamente secondo l'ambito di applicazione della decisione 1/80<sup>293</sup>.

L'indirizzo a cui si fa riferimento risale ancora una volta al caso *Kus* nel quale i giudici di Lussemburgo hanno affermato che il diritto che l'articolo 6, n.1, primo trattino della decisione 1/80 attribuisce, è condizionato allo svolgimento di una attività lavorativa per un periodo ininterrotto di anno e a nessun altro requisito aggiuntivo; i motivi della concessione del diritto di ingresso e soggiorno sono

---

289 C-237/91, *Kazim Kus v. Landshauptstadt Wiesbaden*.

290 C-192/89 parr. 30-31 e C-237/91 parr. 12-13.

291 C-237/91 par. 13.

292 *Ibidem*, par. 18.

293 Si veda *Tezcan/Idriz*, *Free movement of persons between Turkey and EU: to move or not to move? the response of the judiciary*, cit. p. 1640 e si veda anche *Rogers*, *A practitioners' guide to the EC-Turkey Association Agreement*, cit. pp 19-20.

irrilevanti e non condizionano l'applicazione della disposizione citata.

Il caso *Kus* riguardava la situazione di un cittadino turco che aveva ottenuto il permesso di entrare e soggiornare in Germania per contrarre matrimonio con una cittadina tedesca.

La Corte ha poi applicato il "principio" della irrilevanza dei motivi in molteplici casi e in situazioni disparate: nel caso *Kurz*<sup>294</sup>, per esempio, i giudici europei hanno stabilito che i requisiti richiesti dall'articolo 6 della decisione 1/80 (in particolare nel caso di specie si faceva riferimento al secondo e terzo trattino) sono rispettati anche qualora un cittadino di nazionalità turca entri nel territorio di uno Stato membro per svolgere una attività di formazione professionale attraverso la quale egli ottenga comunque una retribuzione dal suo datore di lavoro.

Chi svolge un tirocinio professionale come quello del Sig. Kurz, può essere considerato lavoratore, ai sensi della decisione 1/80, qualora la sua mansione venga svolta alle condizioni di una attività subordinata reale ed effettiva e il giudizio sull'attività svolta non deve prendere in considerazione i parametri della produttività del soggetto che la svolge<sup>295</sup>.

Nel caso di specie la Corte, dopo aver ripreso e confermato il proprio orientamento per quanto riguarda le nozioni di "lavoratore", "occupazione regolare" e "inserimento nel regolare mercato del lavoro" stabilisce a chiare lettere:

«L'articolo 6, n.1 della decisione 1/80 non subordina il riconoscimento dei diritti da esso attribuiti ai lavoratori turchi ad alcun requisito riguardante il motivo per il quale il diritto di ingresso di lavoro e di soggiorno era stato inizialmente concesso.»<sup>296</sup>

Il principio in questione è stato poi applicato anche nel caso di un cittadino turco richiedente asilo nel territorio di uno Stato membro<sup>297</sup> e nel caso in cui l'ingresso e il soggiorno siano accordati a soggetti in quanto studenti o persone alla pari<sup>298</sup>.

---

294 C-188/00 *Bülent Kurz né Yüce v. Land Baden Württemberg*.

295 Ibidem, par. 33.

296 Ibidem, par. 56.

297 Si veda a riguardo: C-337/07, *Ibrahim Altun v. Stadt Böblingen*.

298 Si veda C-294/06 *Ezgi Payir and Others v. Secretary of the State for the Home Department*.

La valutazione dell'inserimento del lavoratore turco nel mercato regolare del lavoro dello Stato membro deve prendere in considerazione un ulteriore fattore che riguarda la connessione dell'attività lavorativa svolta con il territorio dello Stato interessato.

L'affermazione di detto collegamento con il territorio dello Stato membro viene affrontata per la prima volta nel citato caso *Bozkurt* e i principi affermati in questa sentenza verranno richiamati anche in decisioni successive<sup>299</sup>.

La Corte ha stabilito che la valutazione in oggetto debba essere effettuata dalle Corti nazionali caso per caso, è tuttavia necessario tenere presente alcuni elementi, per esempio, il luogo in cui il lavoratore è stato assunto, il luogo in cui avviene il pagamento della retribuzione e si deve valutare qual è la legge applicabile che regola il contratto di lavoro e le norme relative alla sicurezza sociale<sup>300</sup>.

#### 1.4. Le situazioni di inabilità al lavoro e del collocamento a riposo

La giurisprudenza che riguarda i lavoratori turchi nell'Unione Europea è vasta, affonda le proprie radici a partire dalla metà degli anni '80 ed è ancora attuale; un aspetto interessante risiede nel fatto che dal primo caso giunto all'attenzione dei giudici del Lussemburgo riguardante la questione del rinnovo del permesso di soggiorno, a quelli più vicini cronologicamente, l'oggetto delle controversie, pur riguardando l'interpretazione di un unico articolo, si è progressivamente ampliato fino a ricomprendere ogni aspetto del rapporto di lavoro subordinato.

La decisione 1/80 non disciplina gli aspetti dell'inabilità al lavoro o del pensionamento del lavoratore turco, la Corte di Giustizia ha comunque statuito rispetto a queste problematiche, prendendo in considerazione l'articolo 6, n.2 che disciplina varie ipotesi di momentanea assenza dal lavoro.

E' comunque necessario tenere in considerazione che, nonostante la spinta creatrice della Corte di Giustizia, essa non può sostituirsi alla volontà delle Parti che si esplicita nella conclusione dell'accordo di associazione e nella redazione delle decisioni del Consiglio di Associazione; in questo ambito la situazione dei lavoratori turchi soffre di una mancanza di tutela giuridica.

---

299 Si veda ancora C-1/97, *Birden*, C-294/06, *Payir et a.*, C-337/07, *Altun*.  
300 C-434/93, *Ahmet Bozkurt v. Staatssecretaris van Justitie*, par. 24.

L'esempio paradigmatico rispetto a questo aspetto è il caso *Bozkurt*<sup>301</sup>; autista internazionale impiegato presso una società di diritto olandese con un contratto stipulato nei Paesi Bassi, il Sig. Bozkurt, subisce un infortunio sul lavoro che lo rende permanentemente inabile al lavoro.

Data la sua condizione fisica che gli impedisce di continuare a svolgere una qualsiasi attività lavorativa, richiede alle autorità olandesi il rilascio di un permesso di soggiorno illimitato sulla base del periodo di lavoro svolto proprio come autista internazionale.

La tesi sostenuta dal ricorrente e dalla Commissione fa leva su una particolare interpretazione dell'articolo 6, n.2 secondo il quale alcuni periodi di assenza dal lavoro vengono in ogni caso equiparati all'occupazione regolare, rendendo così necessario il riconoscimento in capo al titolare del diritto di soggiorno; in questo modo anche la situazione di inabilità permanente al lavoro rientra nelle situazioni indicate dalla disposizione ed è, quindi, equiparata all'occupazione regolare.

La Corte è però di tutt'altro avviso: l'attribuzione dei diritti a norma dell'articolo sei si fonda su un prerequisite fondamentale, ovvero, il lavoratore deve essere nelle condizioni di poter svolgere concretamente una attività lavorativa subordinata<sup>302</sup>.

Sulla base di una interpretazione strettamente vincolata al testo dell'articolo 6, n.2, non è possibile equiparare la situazione dell'inabilità permanente al lavoro con quella dell'occupazione regolare, perché la citata disposizione disciplina le situazioni di inabilità provvisoria a svolgere un'attività lavorativa; in conclusione non è possibile attribuire in questa circostanza un diritto di soggiorno al lavoratore turco che lo invoca, mancando nella decisione 1/80 una disposizione specifica che disciplini questa eventualità<sup>303</sup>.

Un ragionamento analogo viene svolto anche per quanto riguarda il collocamento a riposo: non essendo possibile l'equiparazione, non è consentito far valere i diritti che derivano dalla decisione 1/80 per ottenere il diritto di soggiorno nello Stato membro.

---

301 Ibidem.

302 Si veda a questo proposito *Rogers*, A practitioners' guide to the EC- Turkey association Agreement, cit. p. 22 e *Claus Weber*, Die Rechte erwerbsunfähiger türkischer Arbeitnehmer nach dem Assoziationsratbeschuß EWG.Türkei Nr. 1/80, in, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 1995, pp. 1080-1082.

303 C-434/93, parr. 39-40.

### 1.5. Le situazioni di disoccupazione volontaria e involontaria

La questione della disoccupazione volontaria viene affrontata nel già citato caso *Tetik*<sup>304</sup> attraverso il quale la Corte, come già in precedenza mostrato, estende ai lavoratori turchi quanto affermato dalla giurisprudenza relativa ai lavoratori comunitari.

In particolare, i giudici europei fanno esplicito riferimento alla sentenza *Antonissen*<sup>305</sup> che disciplinava la situazione dei lavoratori europei in cerca di una occupazione nel territorio dello Stato membro ospitante; la Corte aveva stabilito che l'articolo 48 del Trattato CEE richiede che venga attribuito al lavoratore che ne invoca l'applicazione, un diritto di risiedere nello Stato membro per un periodo di tempo ragionevole che permetta di valutare le offerte di lavoro sulla base delle proprie competenze e che gli consenta di compiere tutti i passi necessari per una eventuale assunzione.

Sulla base dell'orientamento espresso per i lavoratori comunitari, i giudici effettuano nel caso *Tetik* un parallelismo fra le disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione dei lavoratori e quelle corrispondenti della decisione 1/80.

Nonostante l'articolo 6 della decisione non attribuisca il diritto di ingresso e soggiorno in uno Stato membro per cercare lavoro, (mentre l'articolo 45 TFUE riconosce questa possibilità) è tuttavia necessario garantire al lavoratore turco un periodo di tempo ragionevole che gli permetta di cercare una nuova occupazione e durante la ricerca è fondamentale garantire un corrispondente diritto di residenza nello Stato membro.

Anche in questo, come in altri casi, viene privilegiata una interpretazione di tipo sostanziale che fa salvo l'effetto utile dell'articolo 6; è stato però evidenziato come un approccio di questo tipo non sia totalmente esente da critiche: è criticabile, nello specifico, utilizzare una così dinamica linea interpretativa per strumenti internazionali e non sovranazionali.

In un contesto simile sarebbe quindi preferibile mantenere una differenza di approccio tra il diritto dell'Unione e quello derivante dal sistema- associazione<sup>306</sup>.

---

304 C-171/95 *Recep Tetik v. Land Berlin*.

305 C-292/89, *the Queen v. Immigration Appeal Tribunal ex parte Antonissen*.



Il caso della disoccupazione involontaria è disciplinato, diversamente dal precedente, dall'articolo 6, n.2 il quale stabilisce che i periodi di disoccupazione involontaria e certificati dalle autorità competenti non possono essere considerati come occupazione regolare (possibilità che è invece prevista per il caso di brevi periodi di malattia o di assenza per maternità, alle quali è parificata l'occupazione regolare).

L'articolo 6 stabilisce inoltre che in questo caso i diritti precedentemente acquisiti dal lavoratore turco, in forza dello svolgimento di una attività lavorativa, non possano essere pregiudicati dalla mancanza involontaria di lavoro.

#### 1.6. Gli effetti delle interruzioni temporanee dall'attività lavorativa

L'attribuzione dei diritti indicati dall'articolo 6 presuppone lo svolgimento di una attività lavorativa continuata per uno dei tre archi temporali indicati nei tre trattini del primo paragrafo della disposizione citata.

La Corte di Giustizia si è tuttavia occupata di definire quei casi in cui, a causa delle più diverse circostanze, il rapporto di lavoro subisce delle interruzioni temporanee che ne minano la continuità; si è trattato, per i giudici della Corte, di andare a stabilire quali conseguenze possono avere tali interruzioni sulla situazione giuridica del lavoratore turco nell'ambito dell'articolo 6.

Rispetto a questa precisa tematica sembra che la Corte sia orientata a far ammettere tali periodi di interruzione dal lavoro, purchè il lavoratore, al quale i periodi di interruzione siano imputabili, sia stato impiegato per un periodo consistente.

Nel caso *Nazli*<sup>307</sup>, per esempio, la circostanza che l'attività lavorativa sia interrotta a causa di un periodo di detenzione preventiva, non implica la perdita dei diritti che l'articolo 6 garantisce immediatamente al lavoratore turco che sia stato colpito da tale misura preventiva, a condizione che esso trovi, entro un ragionevole termine, una nuova occupazione dopo la sua scarcerazione.

La Corte sostiene, più specificamente:

---

306 Si veda a questo proposito: *Weber*, Der Status arbeitssuchender türkischer Staatsangehöriger nach europäischen Recht cit. p. 653.

307 C-340/97, *Nazli*, v. *Stadt Nürnberg*.

“Le autorità dello Stato membro ospitante non possono privare del diritto di soggiorno un lavoratore turco come il signor Nazli, dopo l'esercizio ininterrotto di un'attività lavorativa regolare per più di quattro anni, a causa del fatto che, nel corso della detenzione preventiva, non rispondeva più al requisito dell'appartenenza al regolare mercato del lavoro del suddetto Stato membro.”<sup>308</sup>

Nel caso di specie, infatti, il lavoratore pur colpito da una misura cautelare che lo obbliga ad interrompere l'attività lavorativa, non si trova nella condizione di non appartenere più al mercato regolare del lavoro dello Stato membro, vista la provvisorietà della sua assenza dal mercato del lavoro.

Dal momento che l'interruzione in oggetto non inficia la regolarità dell'occupazione come richiesta dall'articolo 6, i diritti da detta disposizione attribuiti non possono subire ulteriori limitazioni, se non quelle previste dalla decisione stessa (ci si riferisce nel caso di specie all'articolo 14)<sup>309</sup>.

Nel già citato caso *Tetik*<sup>310</sup> è stato affermato che il terzo trattino dell'articolo 6 deve essere interpretato in modo da riconoscere la possibilità ad un lavoratore turco di potersi dimettere dal proprio posto di lavoro, nonché che gli sia garantito un periodo di tempo ragionevole per cercare una nuova occupazione.

La questione non è completamente risolta dal momento che la Corte non definisce in termini concreti il canone della “ragionevolezza” che dovrà essere quindi valutata caso per caso dal giudice nazionale.

#### 1.7. La rilevanza dei comportamenti fraudolenti

La valutazione della regolarità, e quindi della legalità dell'occupazione, che va assieme a quella relativa all'inserimento nel regolare mercato del lavoro dello Stato membro, deve essere effettuata alla luce della disciplina normativa dello Stato nel cui territorio è entrato e svolge la sua attività lavorativa il cittadino turco.

---

308 Ivi, par. 43.

309 In realtà la Corte, abbastanza inspiegabilmente, applica al caso di specie lo stesso principio stabilito in tema di disoccupazione volontaria, così come non viene data alcuna indicazione per quanto riguarda la determinazione del “periodo di tempo ragionevole”: si veda a questo proposito: *Martin*, Comments on Cases, in, *European Journal of Migration and Law*, pp. 438-441.

310 Si veda la nota n. 303.

Il lavoratore turco per potere invocare le disposizioni della decisione 1/80 che gli attribuiscono determinati diritti, deve trovarsi in una situazione di regolarità rispetto alla legislazione interna; ciò significa che il suo ingresso non deve essere frutto di un comportamento fraudolento dal momento che questa circostanza influenza direttamente la regolarità della sua occupazione.

La Corte di Giustizia ha avuto occasione di pronunciarsi rispetto alla questione in oggetto nella sentenza *Kol*<sup>311</sup>; il Sig. Kol è un cittadino turco che entra in Germania per contrarre matrimonio con una cittadina tedesca. Le autorità tedesche sospettano tuttavia che si tratti di un matrimonio fittizio, organizzato per ottenere il permesso di soggiornare nel territorio tedesco; i sospetti vengono presto provati nella realtà e, unitamente ad una sentenza di condanna ad una pena pecuniaria per aver reso una falsa dichiarazione, al Sig. Kol viene inoltre indirizzato un provvedimento di espulsione immediata.

Il provvedimento in questione è giustificato dalle autorità competenti sulla base di esigenze di prevenzione generale, che consistono nella necessità di dissuadere altri stranieri dal rendere dichiarazioni false per poter ottenere un permesso di soggiorno.

Contro il provvedimento di espulsione il Sig. Kol invoca l'articolo 6 e il diritto di residenza che da esso scaturisce sulla base dello svolgimento, durante il suo soggiorno in Germania, di una attività lavorativa subordinata.

L'*Oberverwaltungsgericht Berlin* competente per la risoluzione della controversia, propone alla Corte di Giustizia due domande pregiudiziali<sup>312</sup>; la prima riguarda l'interpretazione dell'articolo 6 e più precisamente il giudice remittente chiede se i periodi di occupazione compiuti dal lavoratore turco sulla base di un permesso di soggiorno ottenuto in modo fraudolento possono essere considerati quali occupazione regolare.

La Corte di Giustizia confermando il proprio orientamento per quanto riguarda l'esigenza di una situazione stabile e non precaria che sta alla base della regolarità e legalità dell'occupazione, stabilisce che la condizione centrale affinché la situazione del

---

311 C-285/95, *Suat Kol, v. Land Berlin*.

312 La seconda domanda pregiudiziale riguarda l'interpretazione dell'articolo 14 della decisione 1/80 e, nello specifico, la questione della restrizione dei diritti attribuiti ai cittadini turchi sulla base di esigenza di prevenzione generale. La questione verrà trattata più dettagliatamente nei prossimi paragrafi.

lavoratore turco sia effettivamente stabile è quella in cui sussista un diritto di soggiorno non contestato.

I periodi di occupazione che hanno alla base un permesso di soggiorno ottenuto con frode, non sono regolari in quanto il cittadino turco non si trova nella condizione di soddisfare i requisiti richiesti dalla legge nazionale per ottenere il diritto di risiedere nello Stato membro; in conclusione:

“I periodi di occupazione compiuti da un cittadino turco in possesso di un permesso di soggiorno ottenuto in siffatte condizioni non sono basati su una situazione stabile e debbono considerarsi effettuati in via meramente provvisoria, per il fatto che, durante i periodi considerati, l’interessato non aveva legalmente fruito di un diritto di soggiorno.”<sup>313</sup>

L’esistenza di una condanna che provi il comportamento fraudolento che ha consentito il rilascio di un permesso di soggiorno, impedisce quindi di considerare come regolari i periodi di occupazione effettivamente svolti e di invocare i diritti scaturenti dall’articolo 6.

## 2. Articolo 7 e i diritti di residenza dei familiari dei lavoratori turchi già inseriti nel mercato del lavoro dello Stato membro

“The members of the family of a Turkish worker duly registered as belonging to the labor force of a Member State, who has been authorized to join him:

Shall be entitled- subject the priority to be given to workers of Member States of the Community- to respond to any offer of employment after they have been legally resident for at least three years in that Member State.

Shall enjoy free access to any paid employment of their choice provided they have been legally resident for at least five years.

Children of Turkish workers who have completed a course of vocational training in the host country may respond to any offer of employment there, irrespective of the length of time they have been resident in that Member State, provided one of their parents has been legally employed in the Member State concerned for at least three years.”

La disposizione citata si preoccupa di regolare la situazione giuridica dei familiari dei lavoratori turchi già inseriti nel mercato regolare dello Stato membro ospitante.

---

313 C-285/95, par. 27.

È importante considerare che né l'accordo di associazione o i suoi protocolli, né alcuna delle decisioni del Consiglio di associazione disciplinano il ricongiungimento familiare presso i lavoratori turchi appartenenti al mercato regolare del lavoro dello Stato membro in cui risiedono; non è, quindi, riconosciuto alcun particolare diritto per i familiari dei lavoratori turchi i quali devono affidarsi alle legislazioni interne degli Stati membri.

Analogamente a quanto previsto dall'articolo 6, i diritti stabiliti dalla disposizione in esame riguardano i familiari già residenti nel territorio dello Stato membro ospitante.

## 2.1. L'individuazione del concetto di "familiare"

Come già notato per la definizione di "lavoratore" o di "occupazione regolare", la decisione 1/80 non contiene alcuna definizione di familiare di un lavoratore turco inserito nel mercato regolare del lavoro; anche in questo caso non vengono in soccorso nemmeno le disposizioni dell'accordo di Ankara, né dei protocolli aggiuntivi.

La Corte di Giustizia, non nuova a questa situazione, ha di conseguenza cercato di definire i caratteri principali di tale concetto adottando una nozione "comunitaria" per consentirne l'uniforme applicazione in tutti gli Stati membri.

La Corte ha perciò fatto riferimento da un lato al Regolamento 1612/68, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, si è poi basata, dall'altro lato, sulla propria giurisprudenza relativa ai lavoratori comunitari (caso *Baumbast*<sup>314</sup>) e relativa all'accordo di cooperazione con il Marocco (caso *Mesbah*<sup>315</sup>).

I riferimenti citati sono tutti presenti nella decisione della Corte di Giustizia relativa al caso *Ayaz*<sup>316</sup> che può essere presa come esempio paradigmatico di un orientamento dei giudici del Lussemburgo di interpretare le disposizioni della decisione 1/80 alla luce della giurisprudenza relativa ai lavoratori comunitari.

Una delle domande pregiudiziali proposte dal giudice remittente riguarda l'interpretazione dell'articolo 7 e, più specificamente, se possa rientrare nella nozione di familiare anche il figliastro di un

---

314 C-413/99, *Baumbast and R v. Secretary for the Home Department*.

315 C-179/98, *Belgian State v. Fatna Mesbah*.

316 C-275/02, *Ayaz v. Land Baden Württemberg*.

lavoratore turco il cui diritto di residenza nello Stato membro ospitante non è messo in discussione.

Viene affermato che l'obiettivo principale dell'articolo 7 è quello di creare delle condizioni favorevoli al ricongiungimento familiare, riconoscendo dei diritti nel contesto dell'occupazione; un uguale obiettivo è quello perseguito dal Regolamento 1612/68 e, sulla base di una giurisprudenza costante, è stato stabilito che (dato il tenore letterale degli articoli 12 e ss dell'Accordo di Ankara<sup>317</sup>) i principi stabiliti dalle disposizioni del Trattato relative alla circolazione dei lavoratori devono essere trasposti per quanto possibile ai cittadini turchi che godono dei diritti previsti dalla decisione 1/80.

In questo modo la Corte sostiene che, per determinare la nozione di familiare ai sensi dell'articolo 7 della decisione 1/80, è necessario fare affidamento alla portata riconosciuta all'articolo 10 del Regolamento 1612/68<sup>318</sup> la quale non limita la nozione di familiare del lavoratore alla sua famiglia *iure sanguinis*<sup>319</sup>.

L'interpretazione in oggetto è poi sostenuta da un'altra pronuncia relativa all'accordo di cooperazione con il Marocco, caso *Mesbah*, nella quale la Corte fa rientrare nella nozione di familiare anche gli ascendenti del lavoratore migrante marocchino e del coniuge.

In conclusione i giudici del Lussemburgo interpretano la nozione di familiare di un lavoratore turco alla luce di un regolamento comunitario e alla luce della sua interpretazione che si estende anche ai familiari non consanguinei.

## 2.2. Il dovere di coabitazione

La tendenza della Corte di Giustizia di estendere la "validità" di principi tipici del diritto europeo per l'interpretazione di disposizioni convenzionali e di diritto secondario, come l'Accordo di Ankara e le decisioni del Consiglio di Associazione, non viene confermata per quanto riguarda l'aspetto della coabitazione dei familiari di un

---

317 Si tratta della disposizione relativa alla libera circolazione dei lavoratori, la quale prevede di ispirarsi agli articoli corrispondenti nel Trattato.

318 La disposizione citata prevede: "1. Hanno diritto di stabilirsi con il lavoratore cittadino di uno Stato membro, occupato sul territorio di un altro Stato membro, qualunque sia la loro cittadinanza: a) il coniuge e i loro discendenti minori di anni 21 o a carico; b) gli ascendenti di tale lavoratore e del coniuge che siano a suo carico. 2. Gli Stati membri favoriscono l'ammissione di ogni membro della famiglia che non goda delle disposizioni del paragrafo 1 se è a carico o vive, nel Paese di provenienza, sotto il tetto del lavoratore di cui al paragrafo 1".

319 Si veda C-275/02, par. 46.

lavoratore turco inserito nel mercato regolare del lavoro dello Stato membro in cui risiede.

Per quanto riguarda i familiari di lavoratori migranti comunitari, a partire da una risalente decisione della Corte, non è più previsto il dovere di coabitazione presso il lavoratore migrante: nel caso *Diatta*<sup>320</sup> i giudici avevano infatti statuito che gli articoli 10 e 11 del Regolamento 1612/68<sup>321</sup> non implicavano un dovere di coabitazione presso lo stesso tetto del lavoratore migrante, inteso come prerequisito per il diritto di soggiorno dei suoi familiari.

La Corte aveva affermato chiaramente in uno dei suoi passaggi che dall'articolo 10 citato non è possibile ammettere "l'esigenza dell'unicità permanente dell'alloggio familiare"<sup>322</sup>.

Rispetto ai familiari dei lavoratori migranti comunitari, dunque, non viene richiesto il dovere di coabitazione presso domicilio del lavoratore sulla base di una interpretazione non restrittiva degli articoli 10 e 11 del Regolamento 1612/68.

Nonostante la Corte abbia sostenuto, come *supra* si è visto, di dover fare riferimento al medesimo articolo per l'individuazione dei "familiari" di lavoratori turchi residenti in uno Stato membro, ciò non ha impedito di affermare, in questa situazione, l'obbligatorietà della coabitazione per poter invocare i diritti stabiliti dall'articolo 7 della decisione 1/80.

Indicativo, per quanto riguarda questo profilo, è il caso *Kadiman*<sup>323</sup> in cui la Corte ha statuito che per usufruire del diritto di accedere al mercato del lavoro a norma del primo trattino dell'articolo 7, è necessario che il coniuge abbia risieduto continuativamente per tre anni con il lavoratore turco migrante.

Nel caso di specie, la Sig. ra Kadiman si era separata dal marito prima dello scadere dei tre anni, per motivi riconducibili anche a casi di violenza familiare; le autorità tedesche avevano rifiutato il prolungamento del permesso di soggiorno richiesto dalla Kadiman per ragioni di lavoro, in quanto separata dal marito.

---

320 C-267/83, *Diatta v. Land Berlin*.

321 Si veda la nota n. 316; l'articolo 11 del Regolamento 1612/68 stabilisce: "Il coniuge ed i figli minori di anni 21 o a carico di un cittadino di uno Stato membro, che eserciti una attività subordinata o non subordinata, hanno diritto di accedere a qualsiasi attività subordinata su tutto il territorio di tale Stato, anche se non possiedono la cittadinanza di uno Stato membro".

322 Si veda C-267/83, par. 18.

323 C-351/95, *Selma Kadiman v. Freistaat Bayern*.

L'obiettivo dell'articolo 7 della decisione 1/80 è quello di creare le condizioni favorevoli per il ricongiungimento familiare, che dipende dalle condizioni indicate dalle autorità nazionali, ma viene consolidato attraverso il riconoscimento, grazie alla disposizione interessata, di precisi diritti di occupazione.

Ora, per garantire il perseguimento di tale obiettivo, è necessario che i familiari del lavoratore turco risiedano effettivamente presso di lui, fino a quando non abbiano essi stessi diritto di poter accedere liberamente al mercato del lavoro.

Aderire all'opinione contraria:

“Metterebbe non soltanto seriamente in questione l'obiettivo del ricongiungimento familiare perseguito da tale disposizione, ma comporterebbe inoltre il rischio che cittadini turchi eludano i più rigorosi requisiti dell'art. 6 abusando, in particolare con il contrarre matrimoni bianchi, delle condizioni di favore dell'art. 7, primo comma.”<sup>324</sup>

Una interpretazione restrittiva come quella in esame è criticabile nella misura in cui va in direzione contraria rispetto a quanto previsto per i familiari dei lavoratori migranti europei, come si è visto nel caso *Diatta*<sup>325</sup>; nel caso appena citato la Corte aveva naturalmente interpretato l'articolo 10 del Regolamento 1612/68, oggetto del rinvio pregiudiziale, come non implicante un dovere di coabitazione per i familiari del lavoratore migrante europeo, anche se, il tenore letterale della disposizione<sup>326</sup> ne suggerisce fortemente la necessità<sup>327</sup>.

Attraverso la sentenza *Kadiman* sembra che la Corte abbia deciso di supportare le preoccupazioni, tipiche degli Stati membri, relative alla necessità di un controllo per quanto riguarda i flussi migratori all'interno dell'Unione Europea.

L'orientamento descritto sembra ancor più “atipico” per un organo come la Corte di Giustizia se si considera la giurisprudenza successiva in tema di ricongiungimento familiare o se si considerano gli obblighi che derivano dal rispetto dei diritti umani<sup>328</sup>.

---

324 Ibidem, par. 38.

325 Questo indirizzo giurisprudenziale si pone anche in contrasto con quanto previsto dall'accordo stipulato fra la Comunità e la Svizzera.

326 Si veda la nota n. 316.

327 Si veda a questo proposito: *Haedemann, Robinson*, op. cit., p. 558.



- 2.3. L'irrelevanza dei motivi di ingresso e soggiorno dei familiari dei lavoratori turchi inseriti nel mercato regolare del lavoro di uno Stato membro.

Analogamente a quanto è stato statuito in relazione all'articolo 6 supra analizzato, anche nel caso dell'articolo 7, i motivi per i quali il ricongiungimento familiare è stato ottenuto, non sono rilevanti ai fini dell'applicabilità della disposizione in esame.

Nella sentenza Eroglu<sup>329</sup> la Corte si trova di fronte al caso di una studentessa turca che riceve un permesso di ingresso e soggiorno in Germania dove risiede il padre, cittadino di nazionalità turca, inserito nel mercato del lavoro della Repubblica Federale; la Sig. ra Eroglu si trasferisce in Germania per compiere gli studi universitari, terminati i quali, essa ottiene un ulteriore permesso di soggiorno condizionato allo svolgimento di un tirocinio professionale. Al termine del tirocinio, la Sig. ra Eroglu viene assunta con un contratto di lavoro, per questo motivo richiede alle competenti autorità nazionali il prolungamento del permesso di soggiorno che le viene tuttavia negato.

Dimostrato che la ricorrente nella causa principale non può invocare l'articolo 6 per ottenere il prolungamento del permesso di soggiorno<sup>330</sup> e provata la legittimità del diniego secondo il diritto tedesco, i giudici si chiedono se essa non possa far ricorso all'articolo 7 in quanto figlia di un lavoratore turco regolarmente inserito nel mercato del lavoro dello Stato membro ospitante.

Affermata la diretta efficacia della norma e riconosciuta l'esistenza di un diritto di residenza analogo a quello che deriva dall'articolo 6, la Corte conclude:

«Il diritto di rispondere a qualsiasi offerta di lavoro [...] non è subordinato ad alcuna condizione relativa ai motivi per i quali il diritto di ingresso e di soggiorno sia stato loro inizialmente concesso. La circostanza che questo sia stato non ai fini di una riunificazione familiare bensì, ad esempio, a fini di studio non

---

328 Ibidem. L'autore prende in considerazione il caso C-65/98, *Safet Eyüp v. Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Vorarlberg*, nel quale la Corte di Giustizia ha affermato che il periodo, superiore ai sette anni, in cui una coppia è stata divorziata, deve essere in ogni caso preso in considerazione per verificare la sussistenza dei diritti stabiliti dall'articolo 7 della decisione 1/80 quando la medesima coppia decide di risposarsi e non aveva comunque mai smesso di coabitare. L'autore, inoltre, sostiene come il prevedere diversi requisiti per il ricongiungimento familiare sia in realtà in contrasto con gli articoli 8 e 14 CEDU.

329 C-355/93, *Hayriye Eroglu v. Land Baden Württemberg*.

330 Si vedano a questo proposito i parr 13-15.

costituisce, quindi, motivo idoneo per negare al figlio di un lavoratore turco che risponda ai requisiti fissati dall'articolo 7, secondo comma, di fruire dei diritti attribuiti da tale disposizione."<sup>331</sup>

La proroga del permesso di soggiorno deve essere concessa, dunque, con il solo rispetto delle condizioni previste dall'articolo 7 in quanto al periodo di residenza del familiare presso il lavoratore turco impiegato nello Stato membro.

Ancora, nella sentenza Altun<sup>332</sup> la Corte ha riconosciuto l'applicabilità dell'articolo 7 a favore del figlio di un lavoratore turco entrato in Germania inizialmente in quanto rifugiato politico, condizione che è risultata essere in un secondo momento inesatta.

Orbene, una circostanza come quella in esame, non può pregiudicare la situazione giuridica del figlio, qualora esso abbia risieduto presso il padre, e abbia quindi maturato un autonomo diritto di accesso al mercato del lavoro del Paese membro ospitante al quale deve essere garantito un corrispondente diritto di residenza.

Quando, infatti, i diritti del figlio sono in fase di acquisizione perché non è ancora maturato il periodo necessario per poter accedere al mercato del lavoro a norma dell'articolo 7, la situazione irregolare del padre pregiudica anche quella dei suoi familiari; ma qualora sia sorto un autonomo diritto di accesso al mercato del lavoro, esso non può più essere rimesso in discussione.

Il caso in questione è interessante perché prende in considerazione la situazione di un lavoratore turco entrato in uno Stato membro come rifugiato politico in forza delle disposizioni della Convenzione di Ginevra relativa allo *status* dei rifugiati<sup>333</sup>.

La possibilità, attribuita al cittadino di nazionalità turca entrato in Germania con questo status, può tradursi in un doppio vantaggio in quanto egli può invocare sia le norme convenzionali, che le norme della decisione 1/80.

In realtà, la decisione 1/80 attribuisce ai familiari dei diritti che non vengono presi in considerazione dalla Convenzione di Ginevra; se è vero che la decisione indicata non pregiudica il diritto degli Stati

---

331 Ivi, par. 22.

332 C-337/07 già citata. Si veda la nota n.296.

333 Si tratta della Convenzione del 28 luglio 1951, approvata a Ginevra da una conferenza speciale delle Nazioni Unite.

membri di stabilire le condizioni per l'ingresso e il soggiorno dei cittadini turchi, è altrettanto vero che il rifiuto di applicarla nei riguardi di un lavoratore al quale è riconosciuto lo status di rifugiato, va a pregiudicare i diritti che la stessa decisione garantisce a favore dei familiari.

Grazie a questa decisione si riconosce, in conclusione, che l'applicabilità della decisione 1/80 non può essere condizionata dal fatto che un cittadino di nazionalità turca ha fatto ingresso nello Stato membro sulla base di una convenzione internazionale, elemento che rinforza ulteriormente l'irrilevanza dei motivi di entrata e soggiorno.

### 3. L'articolo 10 e il principio della parità di trattamento

“1. The Member States of the Community shall as regards to remuneration and other conditions of work grant Turkish workers duly registered as belonging to their labour forces treatment involving no discrimination on the basis of nationality between them and Community workers.

2 . Subject to the application of Articles 6 and 7, the Turkish workers referred to in paragraph 1 and members of their families shall be entitled, on the same footing as Community workers, to assistance from the employment services in their search of employment.”

La disposizione in esame stabilisce il principio della parità di trattamento per quanto riguarda la remunerazione e le condizioni di lavoro fra i lavoratori cittadini degli Stati membri e i lavoratori turchi che vi risiedono; essa trova un diretto riferimento già nell'articolo 9 dell'Accordo di Ankara che prevede un generale divieto di discriminazioni fra le Parti contraenti<sup>334</sup>.

La logica analizzata nei precedenti paragrafi che attribuisce alle norme dell'accordo di Ankara e alle decisioni del Consiglio di Associazione un significato orientato ai principi del diritto europeo, trova applicazione anche in questo caso grazie all'esplicito riferimento contenuto nell'articolo 9 dell'Accordo di Ankara all'articolo 18 del Trattato CEE<sup>335</sup> che stabilisce una sorta di collegamento diretto tra le disposizioni dei Trattati e quelle che fanno capo all'associazione.

---

334 L'articolo 9 prevede: “Le Parti Contraenti riconoscono che nel campo di applicazione dell'accordo, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari eventualmente fissate in applicazione dell'articolo 8, qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità è vietata in conformità del principio enunciato nell'articolo 7 del Trattato che istituisce la Comunità”.

335 L'articolo citato, che stabilisce il divieto di discriminazione in base alla nazionalità, corrisponde agli articoli 7 Trattato CEE 12 TCE.

### 3.1. La determinazione delle “condizioni di lavoro” previste dall’articolo 10

Se il divieto di discriminazioni riguardo alla remunerazione può non essere problematico nella sua individuazione, lo stesso non si può dire per quanto concerne la determinazione delle “altre condizioni di lavoro” che non dovrebbero essere oggetto di disparità di trattamento fra cittadini turchi e cittadini dello Stato membro ospitante.

La Corte di Giustizia si è occupata della questione in un rinvio pregiudiziale del 2001 relativo ad una controversia sorta fra diversi gruppi elettorali in occasione delle elezioni per l’assemblea della camera dei lavoratori di un Land austriaco<sup>336</sup>.

Una delle liste elettorali, la *Wählergruppe Gemeinsam*, presenta fra i candidati cinque cittadini di nazionalità turca, che vengono esclusi dalla competizione elettorale in quanto non eleggibili perché non di nazionalità austriaca.

La *Wählergruppe Gemeinsam* propone quindi un ricorso che contesta la validità delle elezioni svolte dal momento che l’esclusione dei candidati turchi, regolarmente inseriti nella lista, viola un diritto direttamente applicabile che è quello stabilito dall’articolo 10, paragrafo 1 della decisione 1/80.

Il *Verfassungsgerichtshof* investito della questione decide, quindi, di proporre un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia per stabilire se la normativa austriaca che condiziona l’eleggibilità al requisito della nazionalità, sia contrastante con il diritto comunitario, ovvero con l’articolo 10, paragrafo 1 della decisione 1/80, per quanto riguarda le “altre condizioni di lavoro”; la Corte costituzionale austriaca chiede poi se l’articolo 10 in questione “costituisca un diritto direttamente applicabile”.

La Corte di Giustizia, dopo un esame sul tenore letterale della disposizione e sul contesto nel quale essa è inserita<sup>337</sup>, stabilisce positivamente per quanto riguarda la diretta applicabilità dell’articolo 10.

---

336 Ci si riferisce alla causa C-171/01, *Wählergruppe Gemeinsam Zajedno/Birlikte Alternative und Grüne Gewerschafterinnen/UG* e altri.

337 La Corte effettua l’esame previsto già a partire dalla sentenza *Sevince*; alla verifica del tenore letterale segue l’analisi “dell’oggetto e della natura della decisione medesima e dell’accordo di associazione cui essa si ricollega”. Si veda a questo proposito i parr. 56-66.

Il passaggio successivo effettuato dai giudici è quello di fare ricorso, nuovamente, ai principi europei rispetto al divieto di discriminazioni per quanto riguarda le condizioni di lavoro: secondo una giurisprudenza costante, una normativa nazionale che neghi l'eleggibilità ai lavoratori degli Stati membri per elezioni alle camere del lavoro, contrasta con il principio fondamentale di non discriminazione in base alla nazionalità<sup>338</sup>.

Alla luce dei principi stabiliti rispetto alla libera circolazione dei lavoratori comunitari, i giudici concludono che una legislazione nazionale, come quella austriaca, comporta una discriminazione per quanto riguarda le condizioni di lavoro, vietata dall'articolo 10, paragrafo 1 della decisione 1/80.

La Corte afferma che la nozione di "altre condizioni di lavoro":

“Deve essere intesa nel senso che essa riveste portata estensiva, cioè che tale disposizione prevede la parità di trattamento per tutto quanto si ricolleggi, direttamente o indirettamente, all'esercizio di una attività di lavoro subordinato nello Stato membro ospitante.”<sup>339</sup>

Un altro caso interessante giunto all'attenzione dei giudici europei, riguarda un ricorso per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE che vede come convenuta l'Olanda<sup>340</sup>; la Commissione contesta ai Paesi Bassi di aver adottato dopo il 1993 una legge sull'immigrazione che comporta, per gli immigrati extracomunitari e in particolare turchi, il pagamento di diritti per la richiesta di permesso di soggiorno e per il suo rinnovo (a partire dal 2005 dovevano essere versati dai 52€ agli 830€).

La disciplina in esame, che andava a sostituire quella vigente fino al 1993 la quale non prevedeva alcun pagamento, viene ritenuta contrastante con l'articolo 41, n.1 dell'Accordo di Ankara dal momento che comporterebbe un peggioramento alla possibilità di stabilirsi e di offrire servizi.

La legge olandese sarebbe contraria a quanto stabilito dall'articolo 13 della decisione 1/80, in quanto costituirebbe una restrizione ai danni dei lavoratori turchi; infine, viene preso in considerazione anche l'articolo 10 citato: una legislazione come quella in esame

---

338 Ivi, par. 75. La Corte fa riferimento ai casi ASTI I e ASTI II C-213/90 e C-118/92.

339 Ivi, par. 85.

340 Si veda C-92/07.

costituisce una discriminazione vietata per quanto riguarda le condizioni di lavoro.

La Commissione, nella sua argomentazione, identifica il pagamento di diritti per ottenere il rilascio o il prolungamento del permesso di soggiorno come delle condizioni di lavoro a norma dell'articolo 10.

La Corte, sviluppando il suo ragionamento in linea con quanto sostenuto dalla Commissione, stabilisce che, per quanto riguarda il principio della parità di trattamento, il pagamento di diritti per l'ottenimento dei documenti richiesti in una cifra sproporzionata, a danno dei lavoratori turchi e loro familiari, rispetto a quanto richiesto ai cittadini dell'Unione, costituisce una discriminazione rispetto alle condizioni di lavoro, vietata dall'articolo 10<sup>341</sup>.

Secondo l'interpretazione della Corte, tenendo a mente i due casi appena citati, la nozione di "condizioni di lavoro" deve essere intesa in modo estensivo; fino a che punto essa si spinga non è, tuttavia, chiaro e potrebbero porsi dei problemi interpretativi per quanto riguarda la questione del licenziamento: l'articolo 10 infatti, prende in considerazione le sole ipotesi della remunerazione e la generica forma delle "condizioni dell'occupazione" e sembrerebbe esclusa l'applicazione del principio della parità di trattamento rispetto proprio al licenziamento.

Potrebbe essere comunque ammissibile estendere il significato delle condizioni di lavoro fino a ricomprendere anche il licenziamento e, anche in questo ambito, il ricorso ai principi stabiliti per i lavoratori dell'Unione, può venire in soccorso per la risoluzione della questione: l'articolo 5 della direttiva 76/207/CEE<sup>342</sup> stabilisce la parità di trattamento fra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso all'impiego e le condizioni di lavoro e la Corte di Giustizia, nel caso *Marshall*<sup>343</sup> ha affermato che le condizioni di lavoro riguardano anche quelle relative al licenziamento<sup>344</sup>.

---

341 Ivi par. 75. La Corte giunge alla stessa conclusione anche per quanto riguarda la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi: la legislazione olandese in questione sarebbe contraria a quanto stabilito dall'articolo 9 dell'Accordo di associazione.

342 Ci si riferisce alla Direttiva 76/207/CEE del Consiglio relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro.

343 C-152/84, *Marshall v. Southampton and South-West Hampshire*.

344 Rispetto a questa problematica si veda: *Haedemann, Robinson*, op. cit. p. 555.

4. L'Articolo 13: la previsione di una clausola di *standstill*

“The Member States of the Community and Turkey may not introduce new restrictions on the conditions of access to employment applicable to workers and the members of their families legally resident and employed in their respective territories.”

La clausola di *standstill* prevista all'articolo citato che si riferisce ai lavoratori è affiancata da una analoga presente nel protocollo aggiuntivo del 1970, valevole per i soggetti che intendono esercitare la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi.

Rispetto alla questione in esame, la Corte di Giustizia ha aderito ad un orientamento decisamente estensivo che non è stato esente da critiche; il primo caso giunto all'attenzione dei giudici del Lussemburgo riguarda un rinvio pregiudiziale che nasce da una controversia fra autotrasportatori turchi e la *Bundesanstalt für Arbeit*<sup>345</sup> in merito al requisito del possesso di un permesso di lavoro per poter effettuare trasporti internazionali di merci su strada<sup>346</sup>.

L'ufficio del lavoro tedesco richiede che, per effettuare il trasporto internazionale su strada, gli autotrasportatori siano in possesso del permesso di lavoro il quale, nel caso di specie, non veniva più rilasciato successivamente al 1996.

Dopo aver esaurito i gradi di giudizio interni, il *Bundessozialgericht* propone alla Corte di Giustizia delle domande pregiudiziali relative all'interpretazione degli articoli 41, n.1<sup>347</sup> del protocollo addizionale del 1970 e 13 della decisione 1/80 che riguardano il divieto a carico degli Stati membri di introdurre nuove restrizioni a danno dei lavoratori e di chi intende esercitare la libera prestazione dei servizi.

Nello specifico si chiede alla Corte se l'articolo 13 debba interpretarsi in quanto impone un generale divieto di introdurre nuove restrizioni all'accesso al mercato del lavoro a partire dalla data di entrata in vigore della decisione 1/80, oppure se il divieto debba riferirsi alla data del primo regolare soggiorno e impiego del lavoratore; si chiede poi se il medesimo articolo si riferisca anche a lavoratori non inseriti nel mercato regolare del lavoro.

---

345 Si tratta dell'ufficio federale tedesco del lavoro.

346 Procedimenti riuniti C-317/01 e C-369/01 *Eran Abatay e altri, Nadi Sahin v. Bundesanstalt für Arbeit*.

347 Per quanto riguarda l'ambito della libera circolazione dei servizi, si veda il prossimo capitolo.

Per poter risolvere le questioni pregiudiziali la Corte ritiene sia opportuno definire preliminarmente quale sia la portata dell'articolo 13 oggetto della controversia: l'introduzione di una clausola di *standstill* si giustifica considerando che gli Stati membri hanno conservato la possibilità di disciplinare autonomamente l'ingresso e il soggiorno dei cittadini di nazionalità turca.

Una volta che il cittadino turco sia entrato nello Stato membro, non ha più "bisogno" di ottenere tutela da una norma simile e quindi non è possibile sostenere la tesi secondo la quale l'articolo citato debba applicarsi ai cittadini già integrati nel mercato del lavoro dello Stato membro.

Il secondo elemento da prendere in considerazione è l'ambito di applicazione della norma e la Corte stabilisce che, per quanto riguarda l'articolo 13, esso non può trovare applicazione al caso di specie dal momento che gli autotrasportatori turchi svolgono la loro attività lavorativa nel territorio tedesco solo per periodi di tempo estremamente limitati, al termine dei quali fanno ritorno nei loro paesi di origine; in modo tale è esclusa in partenza la loro volontà di integrarsi nel mercato del lavoro tedesco.

I giudici, nonostante riconoscano che l'articolo 13 non è applicabile alla controversia in oggetto, stabiliscono in ogni caso la sua diretta efficacia che consente ai singoli di far valere i diritti che ne derivano dinanzi ad un tribunale e che introduce un divieto generale di introdurre nuove restrizioni a partire dall'entrata in vigore della decisione 1/80.

La posizione espressa dalla Corte nella sentenza vista, viene confermata anche successivamente nel caso *Sahin*<sup>348</sup> con una importante precisazione; il caso riguarda nuovamente<sup>349</sup> una controversia sorta fra un cittadino di nazionalità turca e le autorità olandesi rispetto all'introduzione di più alti diritti amministrativi per il rilascio del permesso di soggiorno.

La Corte accerta che la normativa olandese contrasta con il divieto di introdurre nuove restrizioni previsto dall'articolo 13, il quale trova applicazione a livello generale a partire dall'entrata in vigore della decisione 1/80 e anche nei confronti di quei lavoratori che non rispettino le condizioni previste dall'articolo 6, n.1: questo significa che la clausola di *standstill* riguarda anche coloro che non svolgono

---

348 C-242/06, *Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie v. T. Sahin*.

349 Si veda, *supra*, C-92/07.



un lavoro subordinato e non sono pienamente integrati nel mercato del lavoro dello Stato membro.

L'applicazione dell'articolo 13 è condizionata a che il cittadino turco sia in una situazione regolare per quanto riguarda l'ingresso e il soggiorno e solo eventualmente il lavoro; il suo obiettivo è quello di introdurre condizioni favorevoli affinché si realizzi la libera circolazione dei lavoratori e si riferisce a:

“Qualsiasi nuova restrizione all'esercizio della libera circolazione dei lavoratori, incluse quelle riguardanti le condizioni sostanziali o procedurali in materia di prima ammissione nel territorio di detto Stato dei cittadini turchi che intendono ivi avvalersi di tale libertà economica.”<sup>350</sup>

La Corte effettua un paragone rispetto alla situazione dei cittadini comunitari: se è vero che i cittadini turchi non possono, in applicazione dell'articolo 13, godere di un trattamento più favorevole rispetto a quelli europei, è al pari vero che i primi non possono ricevere un trattamento notevolmente sproporzionato rispetto a quest'ultimi; così, una normativa nazionale che impone il pagamento di diritti in misura notevolmente maggiore a carico dei cittadini turchi, rispetto a quelli comunitari, senza alcuna giustificazione rilevante, costituisce una restrizione vietata ai sensi dell'articolo 13.

Da ultimo, è opportuno menzionare altre due decisioni, molto recenti, le quali hanno in certa misura chiuso il cerchio per quanto riguarda l'articolo in esame, oggetto di una interpretazione molto estensiva intesa a tutelare la situazione giuridica dei lavoratori turchi.

I casi *Toprak* e *Oguz*<sup>351</sup> riguardano nuovamente la disciplina olandese in tema di permessi di ingresso e soggiorno presso il coniuge; la disciplina nazionale vigente fino al 1983 prevedeva la possibilità di ottenere il rilascio di un permesso di soggiorno a favore di un cittadino straniero, se il suo soggiorno presso il coniuge fosse durato tre anni; in questo modo la rottura del matrimonio poteva non essere di impedimento al rilascio di un autonomo permesso di soggiorno.

La disciplina di specie è oggetto di una modifica la quale prevede un alleggerimento delle condizioni per quanto riguarda il periodo di soggiorno presso il coniuge: da tre anni, si richiede un anno di coabitazione; un' ulteriore modifica interviene nell'anno 2000 e

---

350 C-242/06, par. 63.

351 Cause riunite C-300 e 301/09, *Staatssecretaris van Justitie v. Toprak e Oguz*.

vengono ristabilite le condizioni vigenti a prima del 1983 (e vigenti all'1 dicembre 1980, giorno di entrata in vigore della decisione 1/80).

I Sigg. Toprak e Oguz, che hanno fatto ingresso nei Paesi Bassi nel 2002, soggiornano presso le rispettive coniugi per un periodo complessivo di due anni; dopo il divorzio richiedono alle autorità nazionali competenti il rilascio di un permesso di soggiorno per lo svolgimento di una attività lavorativa subordinata il quale viene loro negato, dato il mancato rispetto delle condizioni previste dalla disciplina interna così come modificata nel 2000.

I due cittadini, non potendo invocare nel caso di specie l'articolo 6 della decisione 1/80, contestano la disciplina nazionale in oggetto in quanto adottata in violazione dell'articolo 13: la normativa del 2000 rappresenterebbe una nuova restrizione vietata dalla norma.

Il *Raad van Staate* propone quindi un ricorso pregiudiziale che è volto a stabilire se la modifica di una disciplina intervenuta nel 2000 sia interpretabile come una nuova restrizione anche se, pur causando un peggioramento delle condizioni previste precedentemente, non implichi un peggioramento rispetto alla disciplina applicabile al 1980.

Il governo olandese contesta l'applicabilità dell'articolo 13 in quanto nel caso di specie la normativa in questione non si applica ai "lavoratori", bensì ai "cittadini", per cui ci si troverebbe al di fuori del campo di applicazione della decisione 1/80.

Il fatto che la disciplina nazionale faccia riferimento ai cittadini e non ai lavoratori, sostiene la Corte, non impedisce che essa abbia delle ripercussioni sui lavoratori perché influenza, in particolare, le condizioni per le quali un permesso di soggiorno autonomo (e non condizionato al soggiorno presso il coniuge) può essere rilasciato.

Prendendo in considerazione la giurisprudenza relativa all'articolo 13, la Corte afferma poi che il fatto che i lavoratori turchi non possano invocare l'applicazione dell'articolo 6, non impedisce affatto la possibilità di poter fare affidamento all'articolo 13: le due disposizioni infatti sono autonome e la clausola di *standstill* viene applicata in particolare nei riguardi di cittadini turchi non integrati nel mercato del lavoro dello Stato membro ospitante.

Per determinare il significato di "nuove restrizioni", è necessario, quindi, andare a verificare l'obiettivo perseguito dalla clausola di *standstill* contenuta nell'articolo 13; la Corte lo individua nella

“Creazione delle condizioni favorevoli all’attuazione progressiva della libera circolazione dei lavoratori [...] mediante il divieto alle autorità nazionali di introdurre nuovi ostacoli alla libertà al fine di non renderne più gravosa la graduale realizzazione tra gli Stati membri e la Repubblica di Turchia.”<sup>352</sup>

Affinché gli Stati membri non si allontanino dall’obiettivo indicato abrogando una disciplina normativa adottata per favorire la circolazione dei lavoratori turchi, (adottata dopo l’entrata in vigore della decisione 1/80) è necessario, al fine di valutare la sussistenza di una “nuova restrizione”, prendere in considerazione la data in cui la disciplina favorevole è entrata in vigore.

Ecco quindi che, è possibile valutare la normativa, come una nuova restrizione ai sensi dell’articolo 13, dal momento che l’intervallo temporale da prendere in considerazione per il confronto tra una disciplina nazionale e la clausola di *standstill* è la data di entrata in vigore della normativa favorevole e non quella della decisione 1/80<sup>353</sup>.

5. L’articolo 14 e le eccezioni sulla base dell’ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica

“1. The provisions of this Section shall be applied subject to limitations justified on grounds of public policy, public security and public health.

2. They shall not prejudice the rights and obligations arising from national legislation or bilateral agreements between Turkey and the Member States of the Community where such legislation or agreement provide for more favorable treatment for their nationals.”

La disposizione citata prende in considerazione una serie di clausole che limitano l’applicazione dei diritti stabiliti dalla decisione; le clausole a cui l’articolo 14 fa riferimento sono le stesse stabilite a livello europeo per quanto riguarda la circolazione dei lavoratori europei e previste dall’articolo 45, paragrafo 3 TFUE e si tratta nello specifico di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica.

Come si è visto precedentemente rispetto ad altri ambiti relativi alla decisione 1/80, anche in questo la Corte fa riferimento alla casistica riguardante i lavoratori comunitari, anzi, in una circostanza è possibile ravvisare la tendenza inversa: il riferimento alle sentenze in tema di

---

352 C-300 e 301/09, par. 52.

353 Si veda: *Anuscheh Farahat, Von der Stillhaltepflicht zur „zeitlichen Meitbegünstigung“ im Assoziationsrecht mit der Türkei*, in, *Neue Zeitschrift für das Verwaltungsrecht*, 2011, pp. 343-346.

accordi di associazione viene utilizzata per risolvere casi “interni” di diritto europeo<sup>354</sup>.

L'applicazione dell'articolo in esame è strettamente collegata alla questione della legittimità delle espulsioni dei cittadini di nazionalità turca in relazione a sentenze penali di condanna che colpiscono il cittadino turco; a questa eventualità deve essere affiancata anche la questione della legittimità dell'espulsione giustificata da esigenze di prevenzione generale e, come si vedrà, la Corte di Giustizia adotta un orientamento restrittivo che limita il raggio d'azione delle autorità nazionali.

Il primo caso riguardante la questione dell'ordine pubblico risale alla fine degli anni 90, e la Corte stabilisce chiaramente la necessità di fare riferimento per l'interpretazione dell'eccezione in questione, alla giurisprudenza in tema di lavoratori comunitari<sup>355</sup>.

Il Sig. Nazli è un lavoratore di nazionalità turca, residente ed integrato in Germania, che viene coinvolto in un traffico di droga, per il quale viene condannato ad una pena detentiva di 21 mesi, sospesa in toto; alla scadenza del permesso di soggiorno, la richiesta da lui inoltrata per ottenere il rinnovo viene negata sulla base da quanto stabilito dalla legge tedesca sull'immigrazione, la quale prevede l'espulsione dello straniero il quale si renda colpevole di reati legati al traffico degli stupefacenti.

Il giudice remittente si chiede, appurata la legittimità del provvedimento di espulsione secondo il diritto tedesco, se tuttavia il Sig. Nazli non possa invocare i diritti nascenti dalla decisione 1/80 e una delle domande pregiudiziali<sup>356</sup> riguarda proprio l'interpretazione dell'articolo 14, in particolare se esso consenta l'espulsione di un lavoratore turco sulla base di esigenze di prevenzione generale.

La Corte, in uno dei suoi passaggi, conferma chiaramente la tendenza di fare ricorso ai principi e alla casistica relativa alla libera circolazione dei lavoratori europei e l'approccio qui utilizzato viene giustificato

---

354 A questo proposito si fa riferimento a: *Tezcan/Idriz*, Free movement of workers between Turkey and the EU: to move or not to move?, cit. p. 1659. L'autore prende in considerazione i casi riuniti C-482/01 & C-493/01, *Georgios Orfanopoulos e a. & Raffaele Oliveri v. Land Baden-Württemberg*; la Corte cita espressamente la sentenza C-340/97 *Nazli*.

355 Si veda: C-340/97, nota n.306.

356 Per quanto riguarda la prima questione pregiudiziale si veda *supra* il par. 1.7.

considerando che l'articolo 14 e l'articolo 45, paragrafo 3 TFUE sono redatti "in termini quasi identici"<sup>357</sup>.

I giudici, avendo chiari i principi comunitari come base per l'interpretazione dell'articolo 14, prendono quindi in considerazione i casi *Bouchereau*<sup>358</sup> e *Bonsignore*<sup>359</sup> e stabiliscono come le eccezioni fondate sull'ordine pubblico debbano essere interpretate in modo restrittivo, in particolare:

"Secondo una giurisprudenza costante, nell'ambito del diritto comunitario, [...] la nozione di ordine pubblico presuppone oltre alla perturbazione dell'ordine sociale insita in qualsiasi infrazione della legge, l'esistenza di una minaccia effettiva ed abbastanza grave per uno degli interessi della collettività."<sup>360</sup>

A questo punto, la Corte conclude necessariamente che un provvedimento di espulsione risulta giustificato dal fatto che il comportamento del cittadino turco abbia costituito una minaccia concreta ed attuale per l'ordine pubblico.

In questo modo si esclude la legittimità dei provvedimenti di espulsione fondati su ragioni di prevenzione generale, ossia a scopo di dissuadere altri stranieri, senza prendere in considerazione se il comportamento dell'interessato dia motivo di pensare che costituirà una minaccia grave e concreta per l'ordine pubblico dello Stato membro ospitante.

In realtà una analisi che si limiti al solo tenore letterale non è sufficiente (ed è la stessa Corte a dirlo, si veda a questo proposito il precedente capitolo) visto che è in ogni caso necessario prendere in considerazione anche oggetto e natura rispettivamente del Trattato e dell'Accordo di Associazione e le sue decisioni e sulla base di questi ulteriori fattori, si è sostenuto, che i lavoratori turchi non godono della libera circolazione, ma sono titolari di situazioni favorevoli dirette ad una futura realizzazione, la quale non è ancora intervenuta.

A questo punto sembrerebbe quindi non del tutto appropriato estendere la giurisprudenza sui lavoratori comunitari ai lavoratori turchi: la Corte sarebbe potuta arrivare, infatti, al medesimo risultato considerando il divieto di espulsione sulla base di esigenze di prevenzione generale come un necessario corollario dei diritti che vengono garantiti dalle disposizioni della decisione 1/80, la quale

---

357 C-340/97, par. 56.

358 C-30/77, *The Queen v. Pierre Bouchereau*.

359 C-67/74, *Carmelo Angelo Bonsignore v. Oberstadtdirektor der Stadt Köln*.

360 C-340/97, par. 57.

costituisce un sistema di diritti più favorevole rispetto a quello previsto per gli altri cittadini di Stati terzi<sup>361</sup>.

La necessità di una minaccia grave e concreta all'ordine pubblico che determina la legittimità di un provvedimento di espulsione, viene presa in considerazione anche per quanto riguarda la situazione dei familiari dei lavoratori che risiedono nello Stato membro in forza dell'articolo 7.

Nel caso *Derin*<sup>362</sup> i giudici europei stabiliscono che la perdita dei diritti acquisiti dai familiari legalmente entrati nello Stato membro ospitante, che abbiano ottenuto il libero accesso a qualsiasi attività di lavoro subordinato, avviene, sulla base dell'articolo 14, quando tali cittadini a causa del loro comportamento abbiano causato un pericolo grave e reale all'ordine pubblico, pubblica sicurezza o sanità pubblica dello Stato.

La perdita dei diritti avviene sulla base, poi, di un'ultima situazione quando il familiare di un lavoratore turco lascia il territorio dello Stato membro per un periodo significativo e senza motivi legittimi.

Giustifica, infine, la perdita dei diritti garantiti dall'articolo 7, la circostanza secondo la quale un familiare di un lavoratore turco, di età superiore ai 21 anni e non più a carico dei genitori, non è più a disposizione del mercato del lavoro per vari anni a causa dell'esecuzione di una sentenza penale di condanna; l'adesione della Corte ad una interpretazione di questo tipo si giustifica sulla base della considerazione che a norma dell'articolo 59 del P.A. del 1970, i cittadini turchi non possono godere di un trattamento più favorevole rispetto a quelli europei.

L'orientamento in questione è confermato anche in una successiva decisione di un caso del 2006<sup>363</sup> dove i giudici affermano chiaramente che l'esistenza di condanne penali, non giustifica un provvedimento di espulsione, ma può essere presa in considerazione solo quando "le circostanze che hanno portato a tale condanna provino un comportamento personale costituente una minaccia attuale per l'ordine pubblico"<sup>364</sup>.

In particolare, se un provvedimento di espulsione deve seguire ad una valutazione sul comportamento dell'interessato che rivela un grave rischio di nuove perturbazioni per l'ordine pubblico, questo non può

---

361 Si veda: *Martin*, Comments on EC Cases, cit. p. 441.

362 C-325/05, *Ismail Derin, v. Landkreis Darmstadt Dieburg*.

363 Si veda: C-349/06 *Murat Polat v. Stadt Rüsselsheim*.

364 Ivi, par. 32.

essere adottato automaticamente in conseguenza di una condanna penale o sulla base di esigenze di prevenzione generale.

In una recente decisione del 2011, la Corte limita il suo orientamento estensivo diretto all'applicazione analogica dei principi comunitari in tema di lavoratori europei, ai lavoratori turchi e ai loro familiari.

Nel caso *Ziebell*<sup>365</sup>, infatti, i giudici europei negano la possibilità di applicare analogicamente delle disposizioni della direttiva 2004/38/CE<sup>366</sup> ad un cittadino di nazionalità turca nato in Germania e destinatario di un provvedimento di espulsione immediata a causa dell'elevato numero di gravi reati commessi in territorio tedesco a cui erano seguiti anche periodi di detenzione e di ricovero presso istituti specializzati per consumatori abituali di droga.

La Corte, riconoscendo che sulla base di una giurisprudenza costante i principi dettati per i lavoratori europei devono essere estesi per quanto possibile a quelli turchi (e questo vale tanto per le disposizioni dell'Accordo di Ankara, quanto per il diritto secondario da esso scaturente), nel caso di specie tuttavia rifiuta che una simile estensione analogica sia possibile nell'ambito dell'allontanamento dei cittadini turchi<sup>367</sup>.

I giudici richiamano una giurisprudenza costante che sembrava essere stata dimenticata nelle decisioni relative, soprattutto, all'interpretazione degli articoli 13 e 14 della decisione 1/80: si tratta dell'indirizzo secondo il quale un trattato internazionale deve essere interpretato non solo alla luce del tenore letterale delle sue disposizioni, ma anche sulla base del suo oggetto e dello scopo, per verificare se una estensione analogica sia effettivamente possibile.

Ora, considerando le disposizioni dell'accordo di Ankara e della decisione 1/80 si coglie che il sistema di associazione CEE-Turchia persegue una finalità esclusivamente economica, non smentita dalla necessità riconosciuta dalla Corte di interpretare le norme relative alla circolazione dei lavoratori turchi e alla eccezione di ordine pubblico in

---

365 C-371/08, *Ziebell v. Land Baden-Württemberg*.

366 Si tratta della direttiva relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. Nel caso di specie si tratta dell'articolo 28, n.3, lett.a) il quale dispone "Il cittadino dell'Unione non può essere oggetto di una decisione di allontanamento, salvo se la decisione è adottata per motivi imperativi di pubblica sicurezza definiti dallo Stato membro, qualora: abbia soggiornato nello Stato membro nei precedenti dieci anni".

367 Si veda C-371/08, parr. 61 e ss.

maniera conforme a quanto previsto per i lavoratori e cittadini dell'Unione.

Diversamente, la direttiva 2004/38/CE non persegue un obiettivo strettamente economico ma è idonea a garantire la libera circolazione dei cittadini dell'Unione nei territori degli Stati membri, introducendo un sistema rafforzato di tutela dall'allontanamento; mentre il sistema di associazione garantisce dei diritti di cui i lavoratori sono titolari in quanto operatori economici, la direttiva garantisce dei diritti fondati sulla cittadinanza dell'Unione.

I due sistemi giuridici di riferimento non possono essere considerati equiparabili e una applicazione analogica della direttiva 2004/38/CE ad un cittadino turco non può che essere esclusa.

La Corte identifica come quadro di riferimento applicabile al caso in questione, le disposizioni della direttiva 2003/109/CE<sup>368</sup> ed in particolare l'articolo 12 il quale contiene le garanzie minime a favore degli stranieri contro l'allontanamento.

La decisione sulla legittimità del provvedimento di allontanamento passa quindi al giudice nazionale il quale deve prendere in considerazione diversi fattori tra cui la sussistenza di una effettiva minaccia per "un interesse fondamentale della società" e il grado di integrazione che consenta il reinserimento del cittadino nello Stato ospitante<sup>369</sup>.

## **V. I diritti riconosciuti ai cittadini turchi nell'ambito della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi.**

La libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi vengono nominate, nell'accordo di associazione, in due disposizioni che richiamano, in quanto a natura programmatica, l'articolo 12 già incontrato relativo alla libera circolazione dei lavoratori: ci si riferisce agli articoli 13 e 14 all'interno dei quali si legge la formula secondo cui le Parti contraenti convengono di ispirarsi ai principi contenuti nel Trattato, per eliminare fra loro le restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi.

L'accordo di Ankara attribuisce, inoltre, a norma dell'articolo 22, un generale potere di decisione a favore del Consiglio di Associazione, che

---

368 Relativa allo status dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

369 C-371/08, par. 85.



agisce per la realizzazione degli obiettivi fissati dall'Accordo tra cui rientrano, fra gli altri, l'abolizione delle restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi.

Nel Protocollo Addizionale del 1970 la disposizione rilevante per quanto concerne le libertà in oggetto è l'articolo 41, nel cui primo paragrafo è contenuta una clausola di *standstill* che fa divieto alle parti contraenti di introdurre nuove restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi; il secondo paragrafo attribuisce al Consiglio di Associazione lo specifico potere di determinare le modalità concrete attraverso le quali tali restrizioni saranno abolite<sup>370</sup>.

Diversamente da quanto visto per quanto riguarda l'attuazione progressiva della libera circolazione dei lavoratori subordinati con l'adozione delle decisioni 2/76 e 1/80, (e in parte la decisione 3/80 relativa alla attuazione dei regimi di sicurezza sociale) il Consiglio di Associazione non è mai intervenuto per disciplinare la materia in esame come previsto dall'articolo 41 par. 2 del P.A., se si esclude una brevissima decisione, la 2/2000<sup>371</sup>, il cui articolo unico fissa in aprile del 2000 la data a partire dalla quale inizieranno i negoziati per la liberalizzazione dei servizi fra la Comunità e la Turchia.

Lo stallo creatosi da un punto di vista diplomatico, se da un lato è indice della delicatezza della questione e della necessità di ponderare in modo molto attento gli interessi degli Stati membri e quelli della repubblica anatolica, dall'altro non tiene conto della situazione concreta che si sviluppa a partire dalla fine degli anni '90, in cui le questioni della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi diventano determinanti.

La Corte di Giustizia, in una serie di recenti casi, introduce alcuni principi fondamentali, attraverso l'interpretazione della clausola di *standstill* contenuta nell'articolo 41, paragrafo 1 del Protocollo Addizionale del 1970, principi, che avranno un impatto determinante negli ordinamenti degli Stati membri.

---

370 L'articolo 41 del Protocollo addizionale afferma: "1. Le Parti Contraenti si astengono dall'introdurre tra loro nuove restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi. 2. Conformemente ai principi enunciati agli articoli 13 e 14 dell'Accordo di Associazione, il Consiglio di Associazione stabilisce il ritmo e le modalità secondo le quali le parti contraenti sopprimono progressivamente tra loro le restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi".

371 Decisione del Consiglio di Associazione 2/2000 dell'11 aprile 2000 "on the opening of negotiations aimed at the liberalisation of services and the mutual opening procurement markets between the Community and Turkey".

1. Il caso *Savas*: l'affermazione della diretta applicabilità dell'articolo 41, paragrafo 1 del Protocollo Addizionale.

Primo caso giunto all'attenzione della Corte e riguardante l'interpretazione degli articoli 14 dell'Accordo di Ankara e 41 del Protocollo Addizionale, riguarda una controversia cui sono parte due coniugi di nazionalità turca<sup>372</sup>; i due ottengono l'autorizzazione a fare ingresso nel Regno Unito per un periodo di un mese in qualità di turisti: il loro visto di ingresso fa divieto esplicito di poter esercitare qualsiasi attività lavorativa subordinata o indipendente.

Allo scadere del mese, i due coniugi non lasciano il Regno Unito e iniziano, invece, a svolgere alcune attività di gestione di impresa che si prolungano per svariati anni fino a quando le autorità nazionali inglesi indirizzano ai Sigg. *Savas* un provvedimento di espulsione.

La controversia giunge infine alla *High Court of Justice* la quale sospende il procedimento in corso proponendo alla Corte di Giustizia delle domande pregiudiziali sull'interpretazione degli articoli 13 A.A. e 41 P.A. incentrate sulla questione della diretta applicabilità delle due norme e della regolarità del soggiorno.

I giudici europei confermano la natura programmatica dell'articolo 13 dell'Accordo di Ankara, in quanto disposizione che contiene in termini molto generali un principio indirizzato alle parti contraenti di abolire progressivamente le restrizioni alla libertà di stabilimento, senza predisporre modalità precise per la sua attuazione.

Diversamente, la diretta applicabilità viene riconosciuta all'articolo 41, par. 1 dal momento che

“stabilisce in termini chiari precisi e incondizionati una clausola di *standstill*, che vieta alle parti contraenti di introdurre nuove restrizioni alla libertà di stabilimento a partire dalla data di entrata in vigore del protocollo addizionale.”<sup>373</sup>

L'effetto diretto viene attribuito sviluppando un ragionamento analogico tra la disposizione convenzionale e l'articolo 53 Trattato CE, abrogato dal Trattato di Amsterdam, il quale prevedeva, secondo un medesimo tenore letterale, una clausola di *standstill* rispetto alla realizzazione della libertà di stabilimento fra i cittadini degli Stati membri dell'Unione: l'articolo 53 conteneva una proibizione completa, non condizionata all'adozione di ulteriori misure nazionali, idonea a

---

372 C-37/98, *The Queen v. Secretary of State for the Home Department*, ex parte: *Abdulnasir Savas*.

373 Ivi, par. 46.

produrre effetti diretti nei rapporti fra gli Stati membri e i loro cittadini.

L'estensione analogica e il conseguente riconoscimento della diretta applicabilità non vengono smentiti, secondo i giudici, se si prendono in considerazione l'oggetto e le finalità dell'Accordo di Associazione: la promozione e lo sviluppo delle relazioni economiche fra le parti contraenti, "per elevare il livello di vita e facilitare ulteriormente l'adesione della Turchia all'Unione"<sup>374</sup>, infatti, riguardano anche il settore delle attività autonome ed esso viene realizzato attraverso la progressiva rimozione delle restrizioni alla libertà di stabilimento.

Risolta la questione della diretta applicabilità, la Corte deve prendere poi in considerazione la portata dell'articolo 41, par. 1 al fine di valutare se essa comporti il diritto di stabilimento a favore dei cittadini turchi che ne invocano l'applicazione; secondo un indirizzo giurisprudenziale costante, le norme che fanno riferimento al sistema dell'associazione, non inficiano in alcun modo la competenza degli Stati membri a disciplinare le condizioni di ingresso e di prima occupazione del cittadino turco, limitandosi a regolare la sua situazione quando è già inserito nel mercato regolare del lavoro dello Stato membro.

Inoltre, come viene previsto per quanto riguarda la situazione dei lavoratori subordinati, non viene garantita una generale libertà di circolazione, bensì una serie di diritti di occupazione il cui riconoscimento è condizionato all'ingresso nel territorio dello Stato membro regolarmente e di essere stato impiegato legalmente per un certo periodo di tempo.

Analogamente a quanto previsto per i lavoratori subordinati, il riconoscimento dei diritti stabiliti dalle norme riconducibili al sistema dell'associazione, presuppone la regolarità della situazione del lavoratore turco, che fa riferimento ai canoni della sicurezza e della stabilità e corrisponde alla presenza di un diritto di residenza non contestato.

Sulla base dei principi esposti sopra, la Corte conclude stabilendo, da un lato, che la clausola di *standstill* contenuta nell'articolo 41, par. 1 non attribuisce un diritto di stabilimento e, dall'altro, che la prima ammissione del cittadino turco nello Stato membro è disciplinata solo ed esclusivamente dalla normativa nazionale.

---

374 Ivi, par. 52.

Nella situazione di specie, in conclusione, la circostanza che i Sigg. Savas dopo la scadenza del visto siano rimasti nel Regno Unito per svolgere un'attività di impresa e che il provvedimento di espulsione sia intervenuto solamente dopo diversi anni, non gli attribuisce un diritto di stabilimento a cui deve essere collegato un corrispondente diritto di soggiorno derivante dalla disciplina comunitaria.

Da ultimo, la valutazione se la disciplina nazionale sia interpretabile in quanto nuova restrizione a norma dell'articolo 41, par.1 deve essere effettuata dal giudice nazionale caso per caso.

L'estensione analogica dei principi valevoli per i lavoratori subordinati ai lavoratori autonomi è in una certa misura criticabile<sup>375</sup> e, infatti, è stato sostenuto che i principi e i criteri che regolano l'ambito dei lavoratori dipendenti sono in realtà diversi rispetto a quelli che riguardano i lavoratori subordinati ed una trasposizione automatica dei primi nei secondi non è sempre corretta.

Infatti, il Consiglio in una sua raccomandazione del 1996 aveva stabilito che le limitazioni all'ammissione dei cittadini di Stati terzi debba essere trattata secondo diversi paradigmi a seconda che ci si riferisca a lavoratori subordinati o autonomi<sup>376</sup>.

## 2. Il caso *Tum e Dari*, l'individuazione del discrimine temporale nell'applicazione dell'articolo 41, paragrafo 1

La questione relativa alla libertà di stabilimento connessa con la libera prestazione di servizi si ripropone in un più recente caso riguardante un rinvio pregiudiziale che nasce da una controversia fra due cittadini di nazionalità turca, i Sigg. Tum e Dari e il *Secretary of State for the Home Department*<sup>377</sup>.

Il caso riveste una fondamentale importanza perché risulta avere implicazioni non solo per le politiche nazionali sull'immigrazione, ma anche per la normativa comunitaria in materia che potrebbe costituire, tanto quanto quella interna degli Stati membri, una restrizione alla libertà di stabilimento<sup>378</sup>.

---

375 Si veda in particolare: *Andrea Ott*, *The Savas Case- Analogies between Turkish Self Employed and Workers?*, in *European Journal of Migration and Law*, N.2, 2001, pp. 445-458, cit. pp. 454 e ss.

376 Ci si riferisce alla raccomandazione del Consiglio del 30 novembre 1994 concernente la limitazione all'ammissione di cittadini terzi nel territorio degli Stati membri ai fini dell'esercizio di un'attività professionale autonoma, pubblicata in G.U. 1996 C 274/7.

377 C-16/05, *Tum e Dari v. Secretary of State for the Home Department*.

I due cittadini turchi fanno ingresso nel Regno Unito dove inoltrano una richiesta di asilo che viene rifiutata e alla quale segue un provvedimento di espulsione che, tuttavia, non viene attuato; nel frattempo, avendo ottenuto un'autorizzazione temporanea (che esclude la possibilità di svolgere una attività di lavoro) a rimanere nel territorio dello Stato, i Sigg. Tum e Dari richiedono un visto d'ingresso che permetta di svolgere una attività di lavoro autonomo, richiedendo nello specifico l'applicazione della legge inglese applicabile al tempo in cui entrava in vigore il protocollo addizionale del 1970 e non la legge applicabile al momento della presentazione della domanda di ingresso nel Regno Unito.

Ancora una volta le autorità competenti inglesi rifiutano di garantire il visto di ingresso facendo applicazione della disciplina nazionale inglese in tema di immigrazione senza, tuttavia, prendere in considerazione quella facente capo al sistema di associazione fra Turchia e Unione Europea.

La controversia giunge alla *House of Lords* che sospende il procedimento per proporre alla Corte di Giustizia una questione pregiudiziale relativa all'interpretazione dell'articolo 41, par. 1 P.A., in particolare se esso debba essere interpretato nel senso che

“Vieta ad uno Stato membro di introdurre nuove restrizioni, rispetto alla data in cui il detto protocollo è entrato in vigore in tale Stato membro, in ordine alle condizioni e alla procedura per l'ingresso nel suo territorio di un cittadino turco che intenda esercitare un'attività economica nello Stato membro in questione”<sup>379</sup>

Rispetto al precedente caso *Savas* i cittadini turchi ricorrenti non si trovano in una situazione irregolare per quanto riguarda la residenza, visto che essi hanno presentato una regolare domanda per ottenere l'ingresso nel Regno Unito, che tuttavia è stata negata.

Il Regno Unito contesta la possibilità di applicare l'articolo 41, par. 1 all'ipotesi di prima ammissione dei cittadini di nazionalità turca che intendono esercitare una attività di impresa o autonoma nel territorio degli Stati membri; la questione sarebbe, infatti, ancora di prerogativa del diritto nazionale.

La precedente sentenza *Savas* non prendeva in considerazione l'ipotesi della prima ammissione dei cittadini turchi: la Corte conferma

---

378 Si veda: *Tezcan/Idriz*, Free movement of persons between Turkey and the EU: to move or not to move?, cit. p. 1628.

379 C-16/05, par. 34.

anche in questo caso che la disposizione considerata non ha l'effetto di attribuire un diritto di soggiorno al soggetto che ne chiede l'applicazione.

L'articolo 41, par. 1 non opera, quindi, come una norma di diritto sostanziale, bensì come una norma "quasi procedurale" che identifica *ratione temporis* quale sarebbe la disciplina normativa applicabile alla situazione di un cittadino turco il quale voglia fare ingresso nel territorio di uno Stato membro.

L'interpretazione in questione non andrebbe a pregiudicare la competenza degli Stati dell'Unione di decidere ed organizzare autonomamente la loro politica in tema di immigrazione; in conclusione la disposizione in esame deve essere interpretata nel senso che introduce, a partire dalla data della sua entrata in vigore nello Stato membro, una clausola di *standstill* che fa divieto assoluto di attuare qualsiasi nuova restrizione all'esercizio della libertà di stabilimento "incluse quelle sostanziali e/o procedurali in materia di prima ammissione nel territorio di detto Stato dei cittadini turchi che intendono esercitarvi una attività professionale indipendente"<sup>380</sup>.

La decisione in esame è portatrice di conseguenze rilevanti sul piano interno degli Stati membri, ma anche a livello di normativa comunitaria, dal momento che anche le misure introdotte a livello comunitario possono costituire un ostacolo all'esercizio della libertà di stabilimento o alla libera prestazione dei servizi.

L'aspetto interessante è quello di andare a verificare se effettivamente l'introduzione del visto di ingresso sia interpretabile come una nuova restrizione vietata dalla clausola di *standstill* in oggetto<sup>381</sup> e la risposta, con il conseguente completamento dei principi riconducibili alla disposizione esaminata, viene data in un successivo caso che avrà un impatto rilevante soprattutto sul piano della politica legislativa degli Stati membri per quanto riguarda l'immigrazione.

---

380 Ivi, par. 69.

381 Si veda a proposito: *Tezcan/Idriz*, Free movement of persons between Turkey and EU, to move or not to move?, cit. p. 1628-1629.

3. Il caso *Soysal*: il requisito del visto all'entrata è interpretato come una restrizione ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 1

La decisione sul caso *Soysal*<sup>382</sup> rappresenta il *leading case* rispetto alla questione in oggetto: i giudici europei danno una risposta chiara per quanto riguarda l'interpretazione della clausola di *standstill* determinando conseguenze importanti sulle legislazioni degli Stati membri e sulla normativa comunitaria la quale è risultata essere non immune dall'esame alla luce della disposizione in analisi.

Nel caso di specie, infatti, risulta chiaro come anche un regolamento comunitario possa risultare in contrasto con la clausola di *standstill*, elemento che ha delle conseguenze estremamente rilevanti anche sul piano interno degli Stati membri, i quali sono tenuti a conformarsi all'obbligatorietà di tale atto legislativo europeo.

E' stato anche sostenuto che, in realtà, la sentenza in oggetto rappresenterebbe semplicemente la naturale conseguenza di quanto la Corte aveva già stabilito nella precedente pronuncia *Tum e Dari*: in altri termini, lo scalpore sarebbe dovuto al fatto che la Corte identifica esplicitamente il visto all'ingresso come una restrizione vietata dall'articolo 41, par. 1, circostanza che era già stata paventata nella sentenza precedente (anche se non espressa a chiare lettere) e, inoltre, l'obiettivo semplicità del caso in esame sarebbe ulteriormente confermata dal fatto che non è stato richiesto l'intervento dell'Avvocato Generale<sup>383</sup>.

Il caso è ad ogni modo interessante perché se da un lato evidenzia le difficoltà nella conduzione dei negoziati su un piano diplomatico rispetto a tematiche estremamente delicate legate all'immigrazione e alla sovranità degli Stati nazionali, dall'altro dimostra quanto la Corte di Giustizia è, o dovrebbe essere svincolata, da tali preoccupazioni di politica legislativa.

La sentenza in esame ha dato l'occasione per grandi dibattiti negli ordinamenti degli Stati membri e in Turchia, molti autori, soprattutto

---

382 C-228/06, *Mehmet Soysal e Ibrahim Savatli v. Bundesrepublik Deutschland*. Per commenti alla sentenza in esame si fa riferimento a: *Kay Hailbronner, Visafreiheit für türkische Staatsangehörige? Zum Soysal-Urteil des EuGH*, in *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2009, pp. 760-766, *Klaus Dienhelt, Auswirkungen der Soysal Entscheidung des Europäischen Gerichtshof auf das Visumverfahren türkischer Staatsangehöriger*, in *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 2009, pp. 182-189.

383 Si veda a proposito: *Tezcan/idriz, Free movement of persons between Turkey and EU, to move or not to move?*, cit. p. 1626 e *Groenedijk, Guild, Visa policies of Member States and the EU towards Turkish nationals after Soysal*, p. 15.

di lingua tedesca, si sono pronunciati, anche criticamente, nei confronti dell'orientamento assunto dalla Corte di Giustizia.

### 3.1. Il caso, *Soysal*: alcune considerazioni sulla causa principale

Il rinvio pregiudiziale che dà origine alla sentenza deriva da una controversia sorta fra due cittadini di nazionalità turca, il Sig Soysal e il Sig Savatli, e la Repubblica federale di Germania relativa alla necessità dell'ottenimento di un visto di ingresso incombente sugli autotrasportatori di cittadinanza turca.

I due ricorrenti nella causa principale sono autotrasportatori dipendenti di una società turca di trasporto internazionale di merci; gli automezzi appartengono ad una società tedesca e sono immatricolati in Germania.

In attuazione della disciplina normativa interna in vigore a partire dall'1 luglio 1980 e sulla base di quanto stabilito dal Regolamento 539/2001<sup>384</sup>, i cittadini di nazionalità turca devono ottenere un visto di ingresso per prestare i loro servizi nel territorio della Repubblica federale di Germania; a partire dal 2000, tuttavia, i visti di ingresso non vengono più rinnovati e le domande di ricorso presentate dai ricorrenti non ottengono esito positivo.

L'*Oberverwaltungsgericht Berlin*, giudice investito della questione, avendo rilevato che nel caso di specie la normativa rilevante non è solo interna ma anche comunitaria, sospende il procedimento in corso per proporre alla Corte due domande pregiudiziali sull'interpretazione, ancora una volta, dell'articolo 41, par. 1 del Protocollo Addizionale del 1970.

Con la prima questione il giudice remittente vuole sapere se la richiesta di un visto per l'ingresso al cittadino turco, in attuazione di una legge nazionale e di un regolamento comunitario, debbano essere inclusi nelle "nuove restrizioni" vietate dalla disposizione convenzionale; nel caso di risposta affermativa alla prima questione, il giudice si chiede se ai cittadini turchi non debba essere richiesto alcun visto all'ingresso.

La risposta della Corte tiene presente i propri precedenti in materia di libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi prendendo

---

384 Si tratta del Regolamento (CE) 539/2001 del Consiglio del 15 marzo 2001 che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo. La Turchia è inserita nella *black list* degli Stati i cui cittadini devono richiedere un visto di entrata.



in considerazione il percorso che ha portato dall'affermazione della diretta applicabilità dell'articolo 41, par. 1 (sentenza *Savas*) fino all'affermazione del divieto di introdurre qualsiasi nuova restrizione a partire dalla data di entrata in vigore del Protocollo Addizionale del 1970 (sentenza *Tum e Dari*)

L'elemento che distingue questo caso dai precedenti viene individuato nella presenza di un regolamento comunitario che potrebbe essere interpretato come una nuova restrizione non ammissibile, tanto quanto la disciplina normativa interna degli Stati membri, se si effettua una comparazione tra la disciplina normativa in vigore a partire dal 1973.

La circostanza che il giudizio comparativo prenda in esame anche un regolamento comunitario non è di ostacolo per i giudici della Corte: gli accordi internazionali, infatti, sono fonti di diritto di rango superiore rispetto al diritto comunitario derivato e questi ultimi devono essere interpretati il più possibile conformemente rispetto ai primi<sup>385</sup>.

Attraverso una analisi dettagliata dei due gruppi di norme a confronto (l'una scaturente dalla disciplina in vigore al 1973 e l'altra risultante dalla modifica della *Ausländergesetz* del 1980 in combinato con il Regolamento 539/2001) la Corte interpreta la nuova normativa tedesca come una nuova restrizione ai sensi dell'articolo 41, par.1.

In conclusione i giudici europei sono espliciti nell'affermare che la disposizione del Protocollo Addizionale in esame:

“Osta all'introduzione, [...] del requisito di un visto per consentire ai cittadini turchi come i ricorrenti nella causa principale, di entrare nel territorio di uno Stato membro al fine di effettuarvi prestazioni di servizi per conto di una impresa avente sede in Turchia, allorchè a tale data, detto requisito non era richiesto.”<sup>386</sup>

### 3.2. Le implicazioni della pronuncia per la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi

Come si è già accennato la decisione in esame ha avuto conseguenze assolutamente rilevanti a favore dei cittadini di nazionalità turca per quanto riguarda le due libertà che l'accordo di associazione menziona in termini squisitamente programmatici.

---

385 C-228/06, par. 59.

386 Ivi, par. 62.

L'ampiezza delle conseguenze giuridiche della sentenza in esame sono ulteriormente accentuate se si considera che i negoziati, in tema di stabilimento e libera prestazione dei servizi, non sembrano portare a significativi passi avanti.

Una considerazione preliminare si rende necessaria, infatti, attraverso la pronuncia nel caso *Soysal* non si giunge al riconoscimento dell'applicazione della disciplina europea in tema di servizi: non viene quindi riconosciuta una generale libertà di prestazione dei servizi.

Ciò che i giudici intendono tutelare è che la situazione giuridica del cittadino turco per quanto riguarda le regole di ingresso nel territorio di uno Stato membro sia e rimanga quella in vigore a partire dal 1973 (o dall'anno di ammissione dello Stato in quanto membro dell'Unione Europea) e non subisca peggioramenti quali, per esempio l'introduzione di un visto di entrata che prima non era previsto.

Proprio il peggioramento delle condizioni di ingresso e prima ammissione nello Stato membro viene interpretato come una nuova restrizione alle libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi, vietata dall'articolo 41, paragrafo 1 del Protocollo Addizionale del 1970; in questo modo al cittadino di nazionalità turca viene riconosciuto il diritto a che non gli sia imposto l'ottenimento del visto di entrata se tale documento non gli veniva precedentemente richiesto<sup>387</sup>.

L'articolo 41, paragrafo 1 prevede un campo di applicazione esteso, che ricomprende attività industriali, commerciali, libere professioni e attività artigianali; tutte le attività in oggetto rientrano nel significato di "servizi" a norma e secondo il significato dell'articolo 41 P.A. e questo comporta che agli Stati membri è comunque riconosciuta la possibilità di introdurre delle nuove restrizioni purchè colpiscano indistintamente cittadini turchi e cittadini europei.

La decisione della Corte di Giustizia sarebbe da salutare con favore se si considera che una normativa come quella introdotta dal Regolamento 539/2001 comporta conseguenze sfavorevoli per gli operatori economici turchi che si muovono nell'ambito dell'Unione Doganale: se infatti da un lato, merci e beni possono circolare

---

387 Si veda: *Groenedijk, Guild, Visa policies of Member States and the EU towards Turkish nationals after Soysal*.

liberamente all'interno dell'Unione Europea, lo stesso non si può dire per chi i servizi.

Gli operatori economici di nazionalità turca vedono subordinata la possibilità di circolare nel territorio dell'Unione Europea in quanto *service providers* all'ottenimento di un visto d'entrata per un breve periodo di tempo; nella prassi è necessario tenere in considerazione ritardi e dinieghi che impediscono l'ingresso nel territorio dello Stato membro.

Il regolamento 539/2001 pone, inoltre, dei seri problemi che colpiscono specialmente gli Stati membri che hanno aderito all'Unione in tempi recenti: i Paesi che hanno fatto ingresso a seguito degli allargamenti del 2004 e del 2007 dovevano, infatti, adottare l'*acquis* prima dell'adesione e questo includeva anche il contestato Regolamento in esame.

In questo modo viene a crearsi una *empasse* difficilmente superabile: agli Stati candidati, i quali in origine non prevedevano alcun obbligo di richiesta di visto d'entrata a carico dei cittadini turchi, è richiesto di adottare una disciplina normativa in adempimento dell'obbligazione che condiziona l'adesione, ma, contemporaneamente, la stessa disciplina normativa risulta incompatibile con il sistema dell'associazione fra Turchia e Unione Europea.

Una soluzione che è stata presa in considerazione consisterebbe nell'eliminare del tutto la richiesta dei visti accordati per un breve termine, in modo da consentire la circolazione dei prestatori di servizi<sup>388</sup>.

La questione non si limita, tuttavia, ad un semplice problema di contrasto fra diverse fonti del diritto (contrasto che è risolto in maniera molto semplice dalla Corte di Giustizia): la questione è oltremodo delicata se si considerano quali siano i soggetti che potranno beneficiare di tale interpretazione favorevole.

Se da un lato sembra pacifico che ci si riferisca ai prestatori di servizi di nazionalità turca, non è altrettanto chiaro se possano essere presi in considerazione anche i cosiddetti *service recipients*, soggetti che ricevono i servizi: l'apertura a tale categorie di persone, consentirebbe l'ingresso nei territori degli Stati membri svincolato dal requisito del visto (sempre nei riguardi di quegli Stati

---

388 Si veda a questo proposito: *Tezcan/Idriz: Free movement of persons between Turkey and the EU: to move or not to move?*, cit. p. 1632.

che non lo prevedevano nel momento dell'entrata in vigore del Protocollo Addizionale) non solo a liberi professionisti, uomini d'affari, medici, ma anche a studenti, turisti, o soggetti che si spostano per motivi medici<sup>389</sup>.

Una parte di dottrina tedesca ha criticato l'indirizzo seguito dai giudici europei, proponendo invece un orientamento più restrittiva della norma convenzionale, giustificandola da più punti di vista: si sostiene, in primo luogo, che non corrisponda all'intenzione delle parti l'inclusione dei destinatari dei servizi, essa, inoltre, non dovrebbe essere presa in considerazione dal momento che non comprende soggetti economicamente attivi e, in ultimo luogo, il fatto di essere beneficiari dei servizi è collegato strettamente con la cittadinanza dell'Unione.

Un indirizzo in tal modo restrittivo è stato oggetto a sua volta di critiche<sup>390</sup>: si è affermato, infatti, che se è vero che la Corte di Giustizia deve tenere presente, per quanto possibile, la propria giurisprudenza in tema di cittadini e lavoratori europei, allora è chiaro che nell'ambito dei servizi debbano essere inclusi tanto i fornitori quanto i destinatari.

Un'ulteriore implicazione che può discendere dall'articolo 41, par.1 così come interpretato dalla Corte nel presente caso potrà consentire ai fornitori di servizi, che non intendono stabilirsi definitivamente nei territori degli Stati membri, di farvi ingresso solo temporaneamente e senza richiedere il visto di entrata (se questo non era richiesto nel 1973 o all'adesione dello Stato membro interessato all'Unione Europea).

### 3.3. Le politiche legislative degli Stati membri alla luce della sentenza *Soysal*

Come ha influito concretamente la sentenza *Soysal* rispetto alle politiche legislative degli Stati membri in tema di immigrazione? La risposta deve prendere in considerazione la disciplina in vigore prima della pronuncia in esame e, su questo aspetto, è possibile distinguere tre gruppi di Stati<sup>391</sup>: del primo fanno parte quei Paesi che non richiedevano il visto nell'anno 1973, ma che hanno fatto ingresso nell'Unione Europea successivamente e nel frattempo

---

389 Ibidem.

390 Si veda a riguardo: *Groenedijk, Guild, Visa policies of Member States and the EU towards Turkish nationals after Soysal*, cit. pp. 4 e 29.

391 Si fa riferimento a *Groenedijk, Guild*, op. cit. pp. 24 e ss.

hanno adottato una disciplina normativa più restrittiva per l'ingresso dei cittadini di nazionalità turca.

Un caso paradigmatico è quello della Romania: entrata nell'Unione Europea con l'ultimo allargamento del 2007, non richiedeva alcun visto di entrata per i cittadini turchi; tuttavia a partire dalla sua adesione, vista la necessità di adottare l'*acquis* comunitario, è stato recepito anche il Regolamento 539/2001.

In un secondo gruppo di Stati, di cui fanno parte Germania e Belgio, già membri dell'Unione nel 1973, non era previsto in tale data alcun obbligo di visto; le regole in tema di ingresso e soggiorno per i cittadini turchi sono state tuttavia frutto di varie restrizioni intervenute successivamente.

Nell'ultimo gruppo fanno parte invece quegli Stati, tra i quali l'Italia, già membri dell'Unione Europea prima del 1973, che hanno sempre adottato politiche in tema di immigrazione più restrittive richiedendo, prima e dopo la data rilevante, un visto di ingresso.

La sentenza esaminata dovrebbe, quindi, esplicitare gran parte delle sue conseguenze nei riguardi degli Stati appartenenti al secondo gruppo, che sono anche quelli (Germania, Olanda) che hanno avuto il più alto flusso di migranti provenienti dalla Turchia.

Secondo i dati EUROSTAT del 2008 si stima che i residenti di nazionalità turca in Germania siano circa 1.830.000, a seguire in Francia, 221.000, poi Austria, 109.000 e, infine, Olanda 94.000; in totale si calcola che i cittadini di nazionalità turca residenti nel territorio dell'Unione Europea ammontino circa a 2.400.000 e costituiscono l'8% di tutti i cittadini di Stati terzi regolarmente residenti nell'Unione; si è inoltre stimato che fra i cittadini di nazionalità turca, residenti fuori dal loro Paese di origine, ben il 75% è residente nell'Unione Europea.

La sentenza è stata occasione di grande dibattito politico, soprattutto negli Stati membri più sensibili alla questione dell'immigrazione dei cittadini di nazionalità turca nei loro territori: in Germania, per esempio, la discussione è stata molto vivace sia da un punto di vista politico, che strettamente amministrativo, relativamente alla questione della giusta interpretazione della sentenza e della norma convenzionale.

Le modifiche legislative intervenute per modificare la disciplina dei visti di ingresso in quanto nuova restrizione vietata dall'articolo 41,

par. 1 è avvenuta negli Stati più sensibili alla questione turca ed ha seguito vari canali.

In Danimarca, per esempio, dopo aver studiato per un anno la pronuncia, le autorità nazionali competenti hanno introdotto delle nuove regole applicabili per i cittadini di nazionalità turca: essi sono infatti esenti dall'obbligo di richiedere un visto di entrata nella misura in cui siano economicamente attivi nel Paese di origine e siano indicati come fornitori di servizi e che risiedano nel territorio dello Stato danese per un periodo massimo di tre mesi.

La Germania rappresenta un altro caso paradigmatico: la disciplina normativa attualmente in vigore che tiene in considerazione la pronuncia *Soysal* prevede l'esenzione dall'obbligo di richiedere un visto di ingresso a favore di determinate categorie di prestatori di servizi come gli autotrasportatori, ricercatori, artisti famosi o sportivi di professione; i soggetti indicati devono, tuttavia, ottenere presso il consolato tedesco una documentazione apposita che attesti la facoltà di circolare senza visto prima di poter fare ingresso nella Repubblica Federale.

In alcuni Stati membri, tuttavia, nonostante la rilevanza delle implicazioni pratiche per i cittadini turchi, risultanti dalla decisione dei giudici del Lussemburgo, le necessarie modifiche legislative non sono ancora intervenute: in Olanda, per esempio, l'applicabilità del Regolamento 539/2001 è confermata e i cittadini turchi devono fare richiesta di visto di ingresso, nonostante, al periodo rilevante risalente al 1973, la legge sull'immigrazione fosse sostanzialmente più favorevole e non richiedesse l'ottenimento di un visto per l'ingresso.

L'atteggiamento generale degli Stati membri sembra orientato verso una resistenza ad accettare completamente quanto stabilito dai giudici europei nella sentenza *Soysal*: le necessarie riforme legislative faticano ad intervenire e quando vengono adottate sono comunque orientate a reintrodurre una documentazione che sembra avere l'effetto equivalente di un visto.

La resistenza degli ordinamenti nazionali potrebbe essere parzialmente ammorbidita attraverso delle chiare prese di posizione da parte delle istituzioni europee che possono risolvere alcune questioni controverse; una fra tutte riguarda la posizione dei turisti in quanto destinatari dei servizi: una interpretazione estensiva può farli ricondurre entro il campo di applicazione

dell'articolo 41, par. 1 ma essa è fermamente contrastata dagli ordinamenti nazionali.

## VI. Considerazioni conclusive

L'accordo di Associazione stipulato tra l'allora Comunità Economica Europea e la Turchia ha creato un apparato istituzionale complesso che è stato un motore importante per l'integrazione turca in Europa e che, visti i precedenti accordi stipulati con altri Stati, potrebbe portare ad una adesione della repubblica anatolica all'Unione.

Il Consiglio di Associazione è un organo fondamentale nell'ambito dell'integrazione europea e le decisioni che sono state adottate nel corso degli anni hanno permesso di realizzare parte degli obiettivi che l'Accordo di Ankara nei suoi articoli iniziali stabilisce.

L'Unione Doganale è certamente uno dei più importanti traguardi raggiunti sul piano dei negoziati e indica che il sistema-associazione può funzionare come canale ufficiale dell'integrazione; la maggior parte delle decisioni adottate dal Consiglio di Associazione è orientata a regolare la circolazione delle merci e dei beni proprio nel contesto dell'Unione Doganale, ma l'accordo di Ankara non prevede al suo interno la realizzazione di obiettivi esclusivamente economici.

I diritti di circolazione non possono essere riconosciuti semplicemente alle merci: se l'obiettivo dichiarato dell'accordo al primo punto del Preambolo è quello di "stabilire vincoli sempre più stretti fra il popolo turco ed i popoli riuniti nella Comunità Economica Europea"<sup>392</sup>, un'integrazione economica basata sulla sola circolazione delle merci non è sufficiente e, infatti, l'accordo stesso individua, in termini certamente generali e programmatici, la progressiva realizzazione della libera circolazione dei lavoratori, dei servizi e libertà di stabilimento.

Il riconoscimento dei diritti di circolazione a favore delle persone deve passare attraverso un necessario bilanciamento tra le esigenze degli Stati membri di controllo dei flussi migratori verso i loro territori, e i diritti che sono attribuiti ai cittadini di nazionalità turca in forza delle decisioni che il Consiglio di associazione ha adottato nella materia in esame.

La decisione 1/80 sullo sviluppo dell'Associazione è l'unico strumento che i lavoratori di nazionalità turca possono invocare per l'attuazione di determinati diritti di occupazione e di residenza nei territori degli Stati

---

392

Si veda il Preambolo dell'Accordo di Ankara.

membri; la circostanza che la decisione citata sia in certa misura risalente e che ad essa non siano seguiti ulteriori interventi è indice sia dell'importanza della questione in gioco, ma può essere anche un segnale non positivo della capacità (o volontà) delle Parti contraenti di proseguire nell'integrazione.

La decisione è costruita in termini lineari e attribuisce particolari diritti di occupazione in funzione del periodo di residenza nello Stato membro; l'apparente linearità è stata smentita da una casistica imponente, scaturita dai giudici nazionali, che ha raggiunto la Corte di Giustizia dell'Unione Europea la quale, dando risposte ai casi singoli, ha progressivamente dato alla luce a principi generali di importanza fondamentale, destinati ai lavoratori turchi in Europa.

Rispetto alla questione dei lavoratori, e dei cittadini in generale, non è esagerato affermare che la Corte ha rappresentato, e continua a rappresentare, il motore fondamentale dell'integrazione viste le difficoltà incontrate dai canali diplomatici.

I giudici europei hanno affrontato i casi giunti attraverso i numerosi rinvii pregiudiziali avendo come sistema di riferimento i principi europei affermati e riconosciuti per i lavoratori migranti europei: l'accordo di Ankara spinge necessariamente ad utilizzare tali principi e le resistenze che gli Stati membri hanno storicamente messo in atto sono probabilmente indice di una non completa consapevolezza di un apparato, come quello dell'associazione, che è frutto della loro volontà.

Non si deve, inoltre, dimenticare che l'Accordo di Associazione concluso tra la Comunità e la Turchia è un accordo misto e, di conseguenza, una convenzione internazionale che in tale contesto dispiega determinati effetti: può essere interessante confrontare l'orientamento assunto dai giudici del Lussemburgo in questo particolare ambito, con altri accordi internazionali dei quali la Comunità, prima, e l'Unione, poi, è parte.

Attraverso un cammino giurisprudenziale non pacifico, la Corte ha affermato che gli accordi di associazione, compreso quello di Ankara e il diritto secondario che ne consegue, sono parte integrante del diritto europeo e, in questo modo, gli individui possono invocarne l'applicazione da parte delle autorità di fronte ai giudici nazionali.

I giudici europei non hanno ritenuto di dover riconoscere l'effetto diretto agli accordi GATT (1947 e 1994): i casi *International Fruit Company*<sup>393</sup>,

---

<sup>393</sup> C-21 e 24/72, *International Fruit Company v. Produktschap voor Groenten en Fruit*.



*Germania v. Consiglio*<sup>394</sup> e *Portogallo v. Consiglio*<sup>395</sup> stabiliscono univocamente che le disposizioni degli Accordi Generali non sono direttamente efficaci, per cui non possono essere invocate dai singoli innanzi ai giudici nazionali e nemmeno essere utilizzate come parametro di legittimità per la legislazione europea.

L'orientamento seguito dalla Corte di Giustizia è in certa misura criticabile (ed è stato criticato) se si considera che gli accordi riconducibili all'Organizzazione Mondiale del Commercio non presentano differenze sostanziali rispetto ad altri trattati ai quali l'effetto diretto è stato riconosciuto<sup>396</sup>: si è tentati di spiegare un tale orientamento così restrittivo sulla base di una tendenza protezionistica della Comunità attraverso i giudici europei che si scontra con il principio di libero scambio che fa capo all'Organizzazione Mondiale del Commercio.

Limitare l'analisi al protezionismo (si è parlato anche di mercantilismo della Comunità rispetto al WTO) può risultare in certa misura limitante e non completo: la scelta di non attribuire efficacia diretta alle disposizioni del GATT non è solo politica e per capirne le ragioni (o per tentare di giustificare l'atteggiamento della Corte) è necessario andare più in profondità.

Legami storici profondi, la concreta possibilità di una futura adesione di uno Stato all'Unione hanno, per esempio, giustificato il riconoscimento dell'effetto diretto a disposizioni dell'accordo di associazione con la Grecia, così come dell'accordo di libero scambio concluso con il Portogallo; i giudici europei hanno effettuato il medesimo ragionamento per quanto riguarda la Convenzione di Youndé, considerati il legame storico e le esigenze solidaristiche che legano alcuni Stati membri con gli Stati terzi firmatari.

Un legame così stretto non esiste nel contesto degli Accordi Generali e la Corte di Giustizia è anche critica nel riconoscere al GATT un vero e proprio obiettivo di integrazione economica tra le Parti contraenti: il Preambolo identifica l'obiettivo della conclusione dell'accordo nella volontà delle parti contraenti di "entering into reciprocal and mutually advantageous arrangements directed to the substantial reduction of tariffs and other barriers to trade and to the elimination of discriminatory treatment in international commerce".

---

394 C-280/93, *Repubblica Federale di Germania v. Consiglio dell'Unione Europea*.

395 C-149/96, *Repubblica Portoghese v. Consiglio dell'Unione Europea*.

396 Per una analisi sulla questione si veda: *Judson Osterhoudt Berkey, The European Court of Justice and the direct effect of the GATT: a question worth revisiting*, in *European Journal of International Law*, N.9, 1998, pp. 626-657.

Infine si deve prendere in considerazione un'ultima circostanza che può smentire, almeno parzialmente, l'accusa di protezionismo a carico della Comunità: due tra gli Stati maggiormente influenti nel panorama del WTO, Stati Uniti e Giappone, non riconoscono, l'effetto diretto alle disposizioni degli Accordi Generali<sup>397</sup> che fanno capo all'Organizzazione Mondiale del Commercio.

---

397 Si veda: *Berkey*, *The European Court of Justice and the direct effect of GATT*, cit. p. 641: citando una disposizione della costituzione giapponese, l'autore sostiene che il Giappone non conosca il principio dell'effetto diretto per le disposizioni degli accordi internazionali di cui esso è parte.