

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

MARCO DARMON

presentate il 19 maggio 1987 *

*Signor Presidente,
signori Giudici,*

1. Con un visto valido fino al 9 giugno 1984, la sig. ra Meryem Demirel, cittadina turca, faceva ingresso nella Repubblica federale di Germania il 17 marzo 1984 assieme al figlio per raggiungerci il marito, anch'egli cittadino turco, da lei sposato il 24 agosto 1981. Il marito era a sua volta entrato in Germania il 13 settembre 1979, in forza delle norme sul ricongiungimento al nucleo familiare, e quivi esercitava regolarmente un'attività subordinata.

2. Nonostante le annotazioni limitative apposte sul visto (« non valido per il ricongiungimento familiare; valido solo a scopo di visita; attività lavorativa non autorizzata »), alla scadenza del permesso di soggiorno e malgrado l'impegno, da lei assunto l'8 giugno 1984, di lasciare il territorio della Repubblica federale l'11 dello stesso mese, la sig. ra Demirel non ritornava in Turchia, allegando di essere incinta e di non avere possibilità di alloggio, né risorse economiche nel suo paese d'origine. Nei suoi confronti veniva perciò adottato, in data 28 maggio 1985, dal comune di Schwäbisch Gmünd, un provvedimento d'espulsione con minaccia di accompagnamento alla frontiera qualora non avesse lasciato il territorio federale entro il 5 giugno successivo. Il 12 giu-

gno 1985, allegando una nuova gravidanza, essa si opponeva a questa decisione, ma la sua opposizione veniva respinta dalla competente autorità di polizia il 9 luglio 1985. La Demirel proponeva quindi al Verwaltungsgericht di Stoccarda un ricorso mirante sostanzialmente a fare annullare le decisioni di espulsione e di reiezione del reclamo.

3. Il giudice proponente osserva che i provvedimenti amministrativi dinanzi ad esso impugnati sono conformi alla normativa nazionale attualmente in vigore per una situazione di questo tipo e secondo cui, fino al 12 settembre 1987, le norme tedesche in materia di ricongiungimento al nucleo familiare non potrebbero applicarsi nei confronti della sig. ra Demirel. L'ordinanza di rinvio fa la cronistoria della normativa in questione. Le circolari 25 luglio 1966 e 31 gennaio 1975 del Ministero dell'interno del Land Baden-Württemberg consentivano il ricongiungimento al nucleo familiare se il lavoratore straniero avesse legittimamente soggiornato tre anni nella Repubblica federale di Germania e se risultasse probabile ch'egli avrebbe continuato a svolgere un'attività professionale nel territorio di questo Stato. Tuttavia, nel 1982 e poi nel 1984 lo stesso Ministero adottava due nuove circolari per l'applicazione della legge federale sugli stranieri (Ausländergesetz), modificata nelle stesse date portando a otto anni il periodo di ininterrotto soggiorno nel territorio federale. Venivano dunque inasprite le disposizioni in materia. Ai sensi della normativa nazionale, la famiglia della sig. ra Demirel avrebbe quindi diritto al ricongiungi-

* Traduzione dal francese.

mento solo dal 13 settembre 1987, elemento di cui si tiene conto nella decisione d'espulsione impugnata dinanzi al giudice nella causa principale, poiché la sua efficacia è limitata al 12 settembre 1987.

4. Questo caso non è l'unico. Lo stesso giudice nazionale vi consulta per la seconda volta; una prima volta vi aveva già sottoposto una questione analoga, nella causa 268/85, Bozdag/Comune di Backnang, estintasi per rinuncia agli atti nel procedimento principale. In quel caso si trattava dell'inasprimento delle condizioni relative alla durata minima del matrimonio prescritte affinché la moglie di un lavoratore turco regolarmente stabilito nella Repubblica federale di Germania potesse pretendere di restare con lui in Germania. Venivano sollevate le stesse questioni relative, da un lato, all'efficacia diretta degli artt. 12 dell'accordo di associazione tra la CEE e la Turchia e 36 del protocollo addizionale, in relazione con l'art. 7 dell'accordo¹, e, dall'altro, al contenuto della nozione di libera circolazione alla quale si riferisce l'accordo, con riguardo ai diritti del coniuge e dei figli di un lavoratore turco stabilito in uno Stato membro della Comunità.

5. Nel corso del presente procedimento è però stata sollevata una questione prelimi-

nare relativa alle conseguenze che si dovrebbero trarre dalla natura mista dell'accordo. Esaminata la situazione, il giudice a quo ha finito per concludere che questa particolarità, tanto alla luce della vostra giurisprudenza quanto in base alle norme del trattato, non incide sulla natura comunitaria dell'accordo in questione. Esso non ha quindi formulato alcuna questione in proposito. Pur senza negare che la Corte possa essere adita per l'interpretazione di qualsiasi accordo esterno al quale partecipi la Comunità, i governi tedesco e britannico hanno invece, nelle loro osservazioni scritte, contestato questo modo di vedere. Essi ritengono che la Corte non sia competente ad interpretare disposizioni riguardanti un settore, quello della circolazione dei lavoratori, che rientrebbe nella competenza esclusiva degli Stati membri. Infatti, poiché a loro giudizio si tratta di impegni di diritto internazionale pubblico e non di « atti delle istituzioni della Comunità », ai sensi della vostra sentenza Haegeman², l'art. 177 non dovrebbe potersi applicare. Questa interpretazione non sarebbe in contrasto, secondo il governo tedesco, con gli scopi dell'accordo e non ne comprometterebbe il buon funzionamento, in quanto l'attuazione dell'accordo spetta al consiglio di associazione istituito dall'art. 6; la sua interpretazione uniforme, aggiunge il governo britannico, è garantita dalle disposizioni dell'art. 25, che conferisce a detto consiglio la facoltà di risolvere, su richiesta di una delle parti contraenti, le controversie in materia di interpretazione o di applicazione oppure di adire esso stesso la Corte di giustizia. Diversamente da questi due governi, la Commissione, pur ammettendo che sarebbe « illogico » sottoporre al sindacato della Corte disposizioni che rientrano nella competenza dei soli Stati membri, sostiene però che la materia di cui trattasi rientra senz'altro in una sfera nella quale la Comunità possiede, in forza dell'art. 238 del trattato, una competenza specifica a stipulare accordi esterni.

1 — Accordo detto « di Ankara » 12 settembre 1963, entrato in vigore il 1° dicembre 1964 (decisione 64/732/CEE del Consiglio, del 23 dicembre 1963: GU 217 del 29 dicembre 1964), completato da un protocollo addizionale del 23 novembre 1970, entrato in vigore in 1° gennaio 1973 (GU L 293 del 29 dicembre 1972, pag. 1).

2 — Sentenza 30 aprile 1974, causa 181/73, Racc. pag. 449, punti da 3 a 6 della motivazione.

6. Nel corso del dibattimento, l'importanza della soluzione di questo problema preliminare è stata minimizzata dai rappresentanti degli Stati membri che l'avevano posto. Trattandosi di un punto fondamentale, cioè della vostra competenza interpretativa, non mi è parso possibile limitarmi a prendere atto di questo atteggiamento e ho ritenuto opportuno soffermarmi sul tema nei paragrafi successivi.

I — Sulla competenza interpretativa della Corte

7. Il problema di competenza che si pone nella fattispecie non deriva dal fatto che le disposizioni in questione fanno parte di un accordo stipulato con uno Stato terzo, bensì dalla natura mista dell'accordo, che impegna nei confronti di questo Stato non solo la Comunità, ma anche gli Stati membri, che agiscono, l'una e gli altri, congiuntamente nell'esercizio delle rispettive competenze.

8. L'accordo di Ankara, « che crea un'associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia » è stato stipulato « a norma dell'art. 238 del trattato che istituisce la Comunità economica europea ». Ad esso si applica quindi, l'art. 228, che riguarda tutti gli accordi esterni conclusi dalla Comunità. Varie sentenze della Corte alcune delle quali riguardavano accordi misti hanno dato vita a principi che sarà opportuno ricordare. Ma poiché questa materia è lungi dall'essere esaurita, si dovrà vedere se la soluzione della questione specifica possa trovarsi nelle vostre sentenze precedenti ovvero richieda nuovi sviluppi giurisprudenziali.

9. Nella sentenza Haegeman/Stato belga³, dovendo interpretare, a proposito dell'importazione di vini ellenici, l'accordo di

Atene, accordo di carattere misto, avete dichiarato che:

« L'accordo d'Atene è stato concluso dal Consiglio in conformità agli artt. 228 e 238 del trattato (...). Esso costituisce quindi, per quanto riguarda la Comunità, un atto compiuto da una delle istituzioni della Comunità nel senso di cui all'art. 117, 1° comma, lett. b). Le sue disposizioni formano, dal momento della sua entrata in vigore, parte integrante dell'ordinamento comunitario. La Corte è perciò competente, nell'ambito del suddetto ordinamento, a pronunciarsi in via pregiudiziale sull'interpretazione dell'accordo ».

10. Nelle conclusioni presentate nella causa Bresciani⁴, vertente sulla convenzione di Yaoundé del 1963, che è del pari un accordo misto, l'avvocato generale Trabucchi, sottolineando talune riserve suscitate dalla sentenza Haegeman « nella misura in cui l'interpretazione in via pregiudiziale della convenzione ad opera della Corte sia estesa oltre i casi in cui essa viene effettuata in funzione dell'interpretazione o del controllo di validità di un atto comunitario », ha tuttavia ritenuto che, nel caso di convenzioni internazionali stipulate dalla Comunità nell'ambito dell'art. 228 del trattato e vincolanti anche ciascuno Stato membro, sia necessaria « la presa in considerazione, in via incidentale, della convenzione (...) onde precisare l'obbligo comunitario dello Stato che, basato sul trattato, si trova materialmente definito nella convenzione che vincola la Comunità ». Ed egli aggiungeva che « la definizione della portata di un *obbligo comunitario* dello Stato costituisce pur sempre una

³ — Accordo che crea un'associazione tra la CEE e la Grecia, stipulato il 9 luglio 1961 (GU 26 del 18.2.1963, pag. 293).

⁴ — Sentenza 5 febbraio 1975, causa 87/75, Racc. pag. 129; conclusioni, pag. 143.

questione d'interpretazione del diritto comunitario»⁵. Nella sentenza susseguente a queste conclusioni, avete interpretato talune norme della summenzionata convenzione non senza osservare che

« tale atto veniva stipulato non solo dagli Stati membri, ma anche dalla Comunità come tale, e vincola le parti a norma dell'art. 228 del trattato ».

11. La vostra sentenza Kupferberg non si riferisce ad un accordo misto, ma ad un siffatto accordo è stato fatto più volte riferimento in corso di causa. Dopo aver ricordato che il trattato CEE conferisce alle istituzioni il potere di stipulare accordi con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali e che, secondo l'art. 228, n. 2, gli Stati membri sono vincolati da detti accordi alla stessa stregua delle istituzioni, la Corte ha dichiarato:

— che i provvedimenti necessari per attuare un accordo di questo genere « devono essere adottati *in base allo stato attuale del diritto comunitario nei settori interessati dall'accordo* »⁶;

— che « 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 assunta la responsabilità del corretto adempimento dell'accordo »⁷;

— che, tenuto conto del carattere comunitario di dette norme convenzionali, i loro effetti nella Comunità non possono variare « a seconda che la loro applicazione incomba (...) alle istituzioni comunitarie o agli Stati membri e, in quest'ultimo caso », a seconda del diritto interno di ciascuno di tali Stati, e che « spetta pertanto alla Corte, nell'ambito della sua competenza ad interpretare le disposizioni degli accordi, il garantire la loro applicazione uniforme nell'intera Comunità »⁸.

12. La vostra giurisprudenza è molto chiara quanto al carattere comunitario dell'obbligo imposto agli Stati membri di rispettare gli accordi esterni stipulati dalla Comunità e quanto al compito spettante alla Corte, *nell'ambito della sua competenza*, di interpretare le disposizioni affinché queste siano applicate in modo uniforme. Essa non definisce tuttavia un criterio di competenza, né esclude espressamente l'ipotesi che una disposizione, figurante in un accordo misto, possa, per sua stessa natura o in ragione di una riserva espressa contenuta nell'accordo, esulare dalla competenza interpretativa della Corte.

13. Non mi pare tuttavia che la soluzione del problema della vostra competenza, nel caso di specie, richieda l'elaborazione di una teoria generale in materia. Indubbiamente, una siffatta teoria sarebbe utile. Gli atti in questione hanno natura convenzionale. Le parti contraenti potrebbero quindi inserirvi clausole di carattere esclusivamente bilaterale riguardanti, nei rapporti tra uno Stato membro e lo Stato terzo, materie che sfuggono alla disciplina del diritto comunitario.

5 — Il corsivo è mio.

6 — Sentenza 26 ottobre 1982, causa 104/81, Racc. pag. 3641, punto 12 della motivazione (il corsivo è mio).

7 — *Ibidem*, punto 13 della motivazione (il corsivo è mio).

8 — *Ibidem*, punto 14 della motivazione (il corsivo è mio).

Il carattere evolutivo della suddivisione delle competenze tra la Comunità e gli Stati membri è, del resto, un fattore supplementare di complessità, tenuto conto della forma mista dell'accordo. Quest'ultima è talvolta criticata, ma si deve riconoscere che ha consentito la stipulazione di convenzioni internazionali che, senza di essa, difficilmente sarebbero state portate a buon fine.

14. Nella fattispecie si deve osservare che le disposizioni in questione rientrano in un accordo di associazione fondato sull'intenzione di instaurare vincoli sempre più stretti tra il popolo turco e i popoli riuniti nell'ambito della Comunità economica europea, in previsione di una futura adesione della Turchia alla Comunità. Questi rilievi consentono già di qualificare detto accordo, adottato in base all'art. 238, come un atto compiuto da un'istituzione ai sensi dell'art. 177 del trattato CEE. Quando un siffatto accordo viene concluso in previsione di una futura adesione, alla Comunità devono necessariamente essere attribuiti i poteri convenzionali esterni più estesi, per coprire tutti i settori di attività contemplati dal patto comunitario. Di per sé e senza ricorrere alle competenze implicite che la Corte ha rico-

nosciuto alla Comunità nella sentenza AETR e nel parere 1/76⁹, l'art. 238 fonda una competenza esterna espressa e specifica, che deve esercitarsi *in funzione* dell'obiettivo perseguito e degli interessi comunitari. Non si può concepire questa competenza in modo restrittivo. Tanto la « dichiarazione interpretativa relativa alla definizione della nozione di "parti contraenti" (...) », inclusa nell'allegato I della decisione del Consiglio della Comunità 23 dicembre 1963, relativa alla stipulazione dell'accordo CEE-Turchia¹⁰, in cui si fa riferimento alle disposizioni del trattato e all'evoluzione delle rispettive attribuzioni della Comunità e degli Stati membri, quanto la vostra giurisprudenza sulle competenze esterne portano alla conclusione che la competenza internazionale della Comunità va concepita in modo ampio, tenendo conto degli sviluppi in materia. Insisto, tuttavia, sul fatto che quest'analisi si limita ai soli accordi in previsione di un'adesione. È noto, infatti, che, anche se fondati sull'art. 238, taluni accordi hanno dato origine a discussioni sulla loro vera natura, in quanto gli Stati terzi firmatari contestavano essi stessi la natura di associati¹¹, il che deve indurre alla massima prudenza nella loro interpretazione. Ma poiché, nel caso di un accordo in previsione dell'adesione, si deve procedere ad un ravvicinamento degli ordinamenti economici e giuridici onde giungere, se lo scopo si realizza, ad una « accettazione integrale », da parte dello Stato terzo associato, degli obblighi scaturenti dal trattato che istituisca la Comunità¹², è necessario che tutte le materie che in via di principio costituivano oggetto di questa accettazione siano incluse nell'accordo in una prospettiva comunitaria e che le relative norme possano essere interpretate per la loro applicazione uniforme. Al centro di questa competenza si collocano evidentemente le libertà fondamentali necessarie per

9 — Sentenza 31 marzo 1971, causa 22/70, Commissione c/Consiglio, Racc. pag. 263; parere 1/76 del 26 aprile 1977, Racc. pag. 741

10 — GU del 29.12.1964, pag. 3685; allegato I, pag. 3700.

11 — C. Flaesch-Mouglin: « Les accords externes de la CEE: es-sai d'une typologie », tesi 1979, pag. 67.

12 — Art. 28 dell'accordo di Ankara.

l'instaurazione di un mercato comune, tra le quali la libera circolazione dei lavoratori. Nella fattispecie le disposizioni controverse impegnano indistintamente gli Stati membri in proposito. Esse sono comprese nella sfera di competenza comunitaria tanto più che possono avere incidenza sulla libera circolazione intracomunitaria dei lavoratori cittadini della Comunità.

15. Perciò, non essendovi nell'accordo alcuna riserva che escluda la competenza, e indipendentemente dalle rispettive prerogative per l'attuazione delle suddette disposizioni, queste, tanto per la loro natura quanto per la loro portata, rientrano, tenuto conto dei principi definiti dalla vostra giurisprudenza, nella competenza interpretativa della Corte, in particolare allo scopo di garantirne l'applicazione uniforme. Questa conclusione mi sembra restare valida anche tenendo conto dell'art. 25 dell'accordo, che conferisce competenza al Consiglio di associazione solo nell'ipotesi di conflitto tra Stati, secondo un procedimento che si doveva contemplare espressamente onde dirimere eventuali contrasti che non avrebbero potuto essere sottoposti alla Corte dallo Stato terzo.

II — Sulle questioni pregiudiziali

16. La fase scritta del procedimento, mentre ha messo in luce divergenze circa la competenza, rispecchia, come si è confermato nella fase orale, una chiara unanimità quanto all'orientamento della risposta da dare al giudice a quo. In sostanza, alla Corte si propone concordemente di dichiarare che le norme in questione non hanno

efficacia diretta. Dirò subito che anch'io sono dello stesso avviso.

17. Dopo la vostra sentenza Pabst e Richarz¹³, è fuori dubbio che un accordo di associazione può produrre effetti diretti. Pronunciandovi in via pregiudiziale su una disposizione dell'accordo di Atene del 1961, tenendo conto in particolare dell'oggetto e della natura di quest'ultimo, avete dichiarato che la disposizione considerata « stabilisce un obbligo chiaro e preciso che non è subordinato, nel suo adempimento o nei suoi effetti, all'intervento di alcun atto ulteriore ».

18. Più in generale, dalla giurisprudenza risulta¹⁴ che la Corte per riconoscere efficacia diretta ad un accordo esterno, accerta, come per l'applicazione di norme comunitarie stricto sensu, quali siano le caratteristiche della disposizione da applicare. Mentre, però, nel diritto comunitario la volontà delle parti contraenti di conferire, mediante i trattati, diritti soggettivi è ormai ritenuta sempre acquisita, e l'efficacia diretta dipende soltanto dal carattere preciso e completo della norma da applicare, un'analogia intenzione non può essere presunta per l'applicazione di un accordo internazionale¹⁵. Di conseguenza, in questa materia, la Corte accerta in primo luogo se la « natura » e la « struttura » dell'accordo ostino alla possibilità di far valere direttamente una delle sue disposizioni. Per decidere, poi, « se una disposizione del genere sia incondizionata e sufficientemente precisa per avere efficacia diretta » la Corte ritiene di doverlo esami-

13 — Sentenza 29 aprile 1982, causa 17/81, Racc. pag. 1331.

14 — Tra l'altro cause 87/75, Bresciani, e 104/81, Kupferberg, già ricordate.

15 — Vedasi H. N. Tagaras: « L'effet direct des accords internationaux de la Communauté », *Cahiers de droit européen*, 1984, nn. 1 e 2, pag. 15, in particolare pag. 24 e seguenti.

nare « alla luce sia dell'oggetto e dello scopo, sia del contesto dell'accordo »¹⁶.

19. Tenuto conto della vostra giurisprudenza Pabst e Richarz già ricordata, si deve effettuare l'esame del combinato disposto degli articoli elencati nella prima questione pregiudiziale per stabilire se, nelle condizioni testé ricordate, esso implichi un obbligo di standstill direttamente efficace. In caso affermativo si dovrà stabilire se, per dirla con i termini della seconda questione del giudice proponente, « la nozione di libera circolazione quale risulta dall'accordo di associazione comprenda anche il ricongiungimento al nucleo familiare ».

20. Ricorderò il tenore delle disposizioni di cui trattasi. Nel capitolo 3 del titolo II, relativo all'attuazione della fase transitoria dell'accordo, l'art. 12 enuncia che

« Le parti contraenti convengono d'ispirarsi agli artt. 48, 49 e 50 del trattato che istituisce la Comunità per realizzare gradualmente tra di loro la libera circolazione dei lavoratori ».

L'art. 36 del protocollo addizionale (in prosieguo: « art. 36 P ») dispone che:

« La libera circolazione dei lavoratori tra gli Stati membri della Comunità e la Turchia sarà realizzata gradualmente, conformemente ai principi enunciati all'art. 12 dell'accordo di associazione tra la fine del 12° e del 22° anno dall'entrata in vigore di detto accordo.

Il Consiglio di associazione stabilirà le modalità all'uopo necessarie ».

Quanto all'art. 7 dell'accordo, incluso nel titolo I, che ne enuncia i « principi », esso è così redatto:

« Le parti contraenti adottano tutte le misure di carattere generale o particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi che discendono dall'accordo.

Esse si astengono da qualsiasi misura che possa compromettere la realizzazione degli scopi dell'accordo ».

21. Vediamo anzitutto gli artt. 12 e 36 P. L'art. 12 sottolinea la volontà di giungere gradualmente, durante la fase transitoria, alla libera circolazione dei lavoratori nello spirito delle disposizioni degli artt. da 48 a 50 del trattato CEE, che non vengono riprodotti letteralmente. Ciò significa già che le norme da applicare in materia non saranno necessariamente identiche a quelle enunciate dagli articoli summenzionati. Il rinvio agli artt. da 48 a 50 del trattato è semplicemente indicativo. Nell'art. 12 non si ravvisa perciò alcun obbligo chiaro, preciso e incondizionato. Questa disposizione, di carattere puramente programmatico, non può quindi avere efficacia diretta.

22. L'art. 36 P conferma appieno questo modo di vedere. Il suo 2° comma conferisce infatti al Consiglio di associazione competenza esclusiva a decidere circa le « modalità necessarie » per la graduale realizzazione dei principi enunciati dall'art. 12. Orbene, quest'organo, che si pronuncia all'unanimità¹⁷, non ha adottato alcuna disposizione a tal fine, salvo quelle relative ai lavoratori turchi « regolarmente occupati sul mercato del lavoro di uno Stato membro » e ai cittadini degli Stati membri « regolarmente occupati in Turchia »¹⁸. Soltanto i

17 — Art. 23 dell'accordo.

18 — Decisione n. 1/80 del Consiglio di associazione del 19 settembre 1980, art. 6.

16 — Causa 104/81, Kupferberg, punti 22 e 23 della motivazione.

provvedimenti adottati a norma dell'art. 36 P, 2° comma, avrebbero potuto dare un contenuto concreto alla disposizione dell'art. 12.

23. Dal momento che l'art. 12 non può, di per sé, creare un diritto di contenuto definito, non è possibile, neanche dopo la scadenza contemplata dalla fase transitoria — 30 novembre 1986 —, ritenere che, in assenza della necessaria decisione del Consiglio di associazione, una qualsiasi forza vincolante in materia di libera circolazione possa essere desunta dall'accordo. Il « decorso del tempo » (per riprendere l'espressione della Commissione) in questo caso non ha portata giuridica. La graduale realizzazione dipende da accordi politici nell'ambito del Consiglio di associazione. Se nulla viene ufficialmente deciso in materia, il che rivela le difficoltà delle parti contraenti a giungere ad un'intesa, non si possono applicare norme prive di contenuto ben definito. Qualsiasi altra soluzione sarebbe peraltro incompatibile con la natura consensuale di una convenzione internazionale e con il carattere evolutivo della realizzazione dell'accordo che essa contiene. Da queste constatazioni consegue che gli artt. 12 e 36 P non conferiscono diritti, bensì fissano soltanto obiettivi e procedimenti specifici per la loro realizzazione. Diritti possono scaturire soltanto da provvedimenti concreti, adottati secondo « procedure particolari » ai sensi dell'art. 238 del trattato CEE. Di conseguenza, non si può constatare alcuna efficacia diretta delle suddette disposizioni dell'accordo relative alla libera circolazione.

24. Da tali disposizioni si può trarre un'altra conclusione. Se per ipotesi l'art. 7 dell'accordo potesse costituire una clausola di standstill, non si vede come questa potrebbe

produrre effetti sulla libera circolazione, il cui contenuto non è definibile ad una scadenza precisa. L'importanza che le è stata attribuita dal giudice di rinvio è dovuta al fatto che questi ha ritenuto che l'accordo avesse lo scopo essenziale di realizzare la libera circolazione. Ora, le norme che ne disciplinano la natura rientrano fra le « altre disposizioni di carattere economico » che concorrono alla realizzazione degli scopi fissati in modo generale dall'art. 2 e, per la fase transitoria, dall'art. 4 dell'accordo. Privo di portata specifica, l'art. 7 impone in via di principio un obbligo generale a carico delle parti contraenti, che può avere effetto solo in correlazione con altre disposizioni.

25. La sua analogia con l'art. 5, 2° comma, del trattato, sottolineata dalla Commissione e dal governo tedesco, impone un accostamento con i criteri che avete stabilito per l'applicazione di quest'ultima disposizione. Dalla vostra giurisprudenza emerge che all'art. 5, 2° comma, sono stati attribuiti determinati effetti solo allorché esistevano, d'altro canto, elementi obiettivi che consentivano di definire i provvedimenti da rispettare, anche se, in alcuni casi, si trattava soltanto di « elementi di diritto (...) frammentari » oppure di semplici proposte o di decisioni provvisorie, ma costituenti « il punto di partenza di un'azione comunitaria concertata »¹⁹. In un caso come quello di specie, non si può prendere posizione così nettamente, poiché resta da definire il regime della libera circolazione dei lavoratori conseguente all'accordo di Ankara.

26. Il ravvicinamento delle disposizioni adottate in materia di libera circolazione dei lavoratori, da un lato, e di libertà di stabili-

¹⁹ — Sentenza 5 maggio 1981, causa 804/79, Commissione/Regno Unito, Racc. pag. 1045, punti 23 e 28 della motivazione.

mento e di libera prestazione dei servizi, dall'altro, che costituiscono rispettivamente oggetto degli artt. 13 e 14 dell'accordo, corroborano il mio punto di vista. Anche secondo questi due articoli le parti contraenti « convengono » di « ispirarsi » ai corrispondenti articoli del trattato per « eliminare tra loro le restrizioni » alle libertà in questione. Ma benché l'art. 36 P sia redatto nei termini testé ricordati, l'art. 41 dello stesso protocollo contempla espressamente, al n. 1, una clausola di standstill secondo cui

« le parti contraenti si astengono dall'introdurre tra loro nuove restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi ».

Indubbiamente, si deve essere cauti nel ricorrere al ragionamento a contrario. Per tentar di conferire al 2° comma dell'art. 7 un effetto di standstill sarebbe necessario ch'esso potesse applicarsi ad un obbligo dai contorni ben definiti che, come ho detto, non esiste nel caso degli artt. 12 e 36 P di cui sopra.

27. La seconda questione, vertente sul ricongiungimento al nucleo familiare, non pare quindi richiedere una soluzione specifica. Spenderò tuttavia qualche parola in proposito, nell'ipotesi che riteniate necessario fornire un orientamento al giudice a quo su questo punto. Si deve sottolineare che non si tratta nella fattispecie della libera circolazione dei lavoratori in quanto tale, bensì del ricongiungimento al nucleo familiare, che ha lo scopo di facilitarla. Come è stato ricordato in corso di causa, il diritto al ricongiungimento, per le famiglie dei lavoratori

cittadini della Comunità, ha dovuto costituire oggetto di una disposizione espressa, l'art. 10 del regolamento del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità²⁰. Mentre nessuna disposizione analoga è contenuta nell'accordo, né è stata adottata in sede di attuazione dal Consiglio di associazione, questo diritto non può considerarsi sancito implicitamente. Anche tenuto conto delle prescrizioni dell'art. 8 della convenzione europea dei diritti dell'uomo nel corso del procedimento è stato osservato che la Corte di Strasburgo, nella causa Abdulaziz²¹, ha ritenuto, in generale, che gli Stati non sono tenuti, ai sensi di questa norma, ad accettare lo stabilimento nel proprio territorio di coniugi non cittadini. È pacifico che il ricongiungimento al nucleo familiare è un elemento necessario per realizzare la libera circolazione dei lavoratori; esso diviene un diritto solo qualora sia stata sancita la libertà ch'esso condiziona e siano state adottate disposizioni specifiche in materia di ricongiungimento. In un accordo nell'ambito del quale qualsiasi iniziativa in proposito è graduale e progressiva, spetta all'organo competente decidere in quale momento e a quali condizioni questo scopo dev'essere realizzato.

28. Il giudice a quo si chiede evidentemente quali conseguenze potrebbero derivare dal fatto che, nella fattispecie, l'attrice nella causa principale è moglie di un lavoratore turco legittimamente stabilito in un paese della Comunità. Si deve tornare, in proposito, alla decisione n. 1/80 del Consiglio di associazione. Questa, all'art. 7, contempla i familiari del lavoratore turco regolarmente occupato in uno Stato membro « che sono stati autorizzati a raggiungerlo ». L'art. 13

20 — GU L 257 del 19.10.1968, pag. 2.

21 — Sentenza 28 maggio 1985 della Corte europea dei diritti dell'uomo, serie A, n. 95.

della stessa decisione contiene una clausola di standstill, secondo cui

« gli Stati membri della Comunità e la Turchia non possono imporre nuove restrizioni relativamente alle condizioni di accesso al lavoro dei lavoratori e dei loro familiari che, nei loro rispettivi territori, si trovano in una situazione regolare per quanto riguarda il soggiorno e l'occupazione ».

Questa clausola riguarda l'accesso al lavoro e non il ricongiungimento al nucleo familiare. Essa subordina il soggiorno dei familiari ad un'autorizzazione rilasciata dall'autorità competente degli Stati partecipanti all'accordo. Non si può quindi interpretarla nel senso ch'essa implichi un diritto di ricongiungimento al nucleo familiare, come quello previsto dal regolamento n. 1612/68.

III — Conclusione

29. Vi propongo perciò di dichiarare che:

« Nello stato attuale dei provvedimenti adottati per la loro esecuzione, gli artt. 12 dell'accordo del 12 settembre 1963, che crea un'associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia, e 36 del protocollo addizionale del 23 novembre 1970, in correlazione con l'art. 7 del suddetto accordo, non sanciscono a carico degli Stati membri alcun divieto, direttamente efficace nel loro ordinamento giuridico interno, d'imporre nuove restrizioni in materia di ricongiungimento da parte della famiglia per i lavoratori turchi che in detti Stati sono regolarmente occupati ».