SENTENZA DELLA CORTE
30 settembre 1987 *

Nel procedimento 12/86,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dal Verwaltungsgericht (tribunale amministrativo) di Stoccarda nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Meryem Demirel, domiciliata in Schwäbisch Gmünd,

e

Comune di Schwäbisch Gmünd, domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 7 e 12 dell'accordo d'associazione CEE-Turchia e dell'art. 36 del relativo protocollo addizionale,

LA CORTE,

composta dai signori Mackenzie Stuart, presidente, Y. Galmot, T. F. O'Higgins e F. Schockweiler, presidenti di sezione, G. Bosco, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida e G. C. Rodríguez Iglesias, giudici,

avvocato generale: M. Darmon
cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

viste le osservazioni presentate:

— per il comune di Schwäbisch Gmünd, convenuto nella causa principale, dal sig. Dieter Schädel, del « Rechtsdezernat » del comune, nella fase scritta;

— per il « Vertreter des öffentlichen Interesses », intervenuto nella causa principale a sostegno del comune di Schwäbisch Gmünd, dal « leitender Oberlandesanwalt » prof. Harald Fliegauf, nella fase scritta e nella fase orale;

* Lingua processuale: il tedesco.

— per il governo della Repubblica federale di Germania, dal sig. Martin Seidel, « Ministerialrat » presso il Ministero federale dell'economia, e dall'avv. Joachim Sedemund, del foro di Colonia, nella fase scritta, e dal sig. Seidel nella fase orale;

— per il governo della Repubblica francese, dal sig. Gilbert Guillaume, direttore degli affari giuridici presso il Ministero degli affari esteri, nella fase scritta, e dal sig. Philippe Pouzoulet, segretario degli affari esteri presso la direzione giuridica del Ministero degli affari esteri, nella fase orale;

— per il governo della Repubblica ellenica, dal sig. Iannos Kranidiotis, segretario del Ministero degli affari esteri, assistito dal sig. Stelios Perrachis, consigliere giuridico presso il servizio delle Comunità europee del Ministero degli affari esteri, nella fase scritta, e dal sig. Perrachis nella fase orale;

— per il governo del Regno Unito, dal sig. B. E. McHenry, del Treasury Solicitors Department, nella fase scritta, e dal prof. David Edward, del foro di Scozia, nella fase orale;

— per la Commissione delle Comunità europee, dal suo consigliere giuridico sig. Peters Gilsdorf, nella fase scritta e nella fase orale;

vista la relazione d'udienza, completata in esito alla trattazione orale svoltasi il 10 febbraio 1987,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 19 maggio 1987,

ha pronunciato la presente

Sentenza

1 Con ordinanza 11 dicembre 1985, pervenuta in cancelleria il 17 gennaio 1986, il Verwaltungsgericht (tribunale amministrativo) di Stoccarda ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, due questioni pregiudiziali relative all'interpretazione degli artt. 7 e 12 dell'accordo che crea un'associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia (in prosieguo: l'« accordo »), firmato ad Ankara il 12 settembre 1963, concluso a nome della Comunità con decisione del Consiglio 23 dicembre 1963 (GU 1964, pag. 3685), e dell'art. 36 del protocollo addizionale (in prosieguo: il « protocollo ») firmato a Bruxelles il 23 novembre 1970, concluso a nome della Comunità con regolamento del Consiglio 19 dicembre 1972, n. 2760 (GU L 293, pag. 1).

2 Dette questioni sono sorte nell" ambito di una causa per annullamento della decisione d'espulsione con minaccia di accompagnamento alla frontiera che il comune di Schwäbisch Gmünd aveva adottato nei confronti della sig. ra Meryem Demirel, cittadina turca, alla scadenza della validità del suo visto. La sig. ra Demirel è moglie di un cittadino turco che lavora e risiede nella Repubblica federale di Germania da quando vi ha fatto ingresso, nel 1979, per ricongiungersi ai propri familiari. Essa era venuta a raggiungere il marito con un visto valido soltanto per una visita e che escludeva il ricongiungimento al nucleo familiare.

3 Dall'ordinanza di rinvio risulta che le condizioni per il ricongiungimento al nucleo familiare per i cittadini dei paesi terzi entrati a loro volta nella Repubblica federale di Germania nell'ambito di un ricongiungimento al nucleo familiare sono state inasprite, nel 1982 e nel 1984, mediante emendamenti apportati ad una circolare emanata per il Land Baden-Württemberg dal Ministero dell'interno, in esecuzione dell'« Ausländergesetz » (legge sugli stranieri), nel senso che il periodo durante il quale il cittadino straniero deve aver ininterrottamente e regolarmente soggiornato nel territorio federale è stato portato da tre a otto anni. Il marito della sig. ra Demirel non soddisfaceva questa condizione al momento dei fatti che sono all'origine della causa.

4 Il Verwaltungsgericht di Stoccarda, adito con una domanda di annullamento della decisione d'espulsione, ha sottoposto alla Corte di giustizia le seguenti questioni:

« 1) Se il combinato disposto dell'art. 12 dell'accordo di associazione CEE-Turchia e dell'art. 36 del protocollo addizionale con l'art. 7 dell'accordo di associazione contenga sin d'ora un divieto, direttamente efficace, in forza del diritto comunitario negli ordinamenti nazionali, d'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.

2) Se la nozione di libera circolazione quale risulta dall'accordo di associazione comprenda anche il ricongiungimento del nucleo familiare del coniuge e dei figli minori presso lavoratori turchi abitanti in uno Stato della Comunità ».

5 Per una più ampia esposizione degli antefatti della causa principale, delle norme della legislazione tedesca, delle disposizioni dell'accordo e del protocollo, delle varie fasi del procedimento e delle osservazioni presentate a norma dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia CEE, si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono riportati in prosieguo solo in quanto necessari al ragionamento della Corte.

Sulla competenza della Corte

6 Poiché i governi della Repubblica federale di Germania e del Regno Unito hanno posto in dubbio, nelle loro osservazioni scritte, la competenza della Corte ad interpretare le norme dell'accordo e del protocollo relative alla libera circolazione dei lavoratori, è opportuno, prima di risolvere le questioni pregiudiziali, esaminare preliminarmente il problema della competenza della Corte.

7 In proposito si deve ricordare anzitutto, come la Corte ha affermato nella sentenza 30 aprile 1974 (causa 181/73, Haegeman, Racc. pag. 449), che un accordo concluso dal Consiglio, in conformità agli artt. 228 e 238 del trattato, costituisce, per quanto riguarda la Comunità, un atto compiuto da una delle sue istituzioni ai sensi dell'art. 177, 1° comma, lett. b), che le disposizioni di un siffatto accordo formano, dal momento della sua entrata in vigore, parte integrante dell'ordinamento giuridico comunitario e che, nell'ambito di questo ordinamento, la Corte è competente a pronunciarsi in via pregiudiziale sull'interpretazione dell'accordo stesso.

8 I governi della Repubblica federale di Germania e del Regno Unito ritengono tuttavia che, nel caso dell'accordo e del protocollo in questione, trattandosi di accordi misti, la competenza interpretativa della Corte non si estenda alle disposizioni con le quali gli Stati membri hanno assunto impegni nei confronti della Turchia nell'ambito della loro competenza specifica, come, ad esempio, le disposizioni relative alla libera circolazione dei lavoratori.

9 Al riguardo, basta constatare che nella fattispecie le cose non stanno esattamente così. Trattandosi, infatti, di un accordo di associazione, che crea vincoli particolari e privilegiati con uno Stato terzo il quale deve, almeno in parte, partecipare al regime comunitario, l'art. 238 attribuisce necessariamente alla Comunità la competenza ad assumere gli impegni nei confronti di Stati terzi in tutti i settori disciplinati dal trattato. La libera circolazione dei lavoratori è, a norma degli artt. 48 e seguenti 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'art 238. Non si pone, perciò, la questione della competenza della Corte a pronunciarsi sull'interpretazione di una disposizione di un accordo misto implicante un impegno che solo gli Stati membri abbiano potuto assumere nell'ambito della propria competenza specifica.

10 D'altro canto, la competenza della Corte non può essere contestata allegando che, in materia di libera circolazione dei lavoratori, nello stadio attuale del diritto comunitario, spetterebbe agli Stati membri emanare le norme necessarie per dare attuazione, nel loro territorio, alle disposizioni dell'accordo o alle decisioni da adottarsi da parte del Consiglio di associazione.

11 Com'è stato, infatti, riconosciuto dalla Corte nella sentenza 26 ottobre 1982 (causa 104/81, Kupferberg, Racc. pag. 3641), nel garantire il rispetto degli impegni derivanti da un accordo concluso dalle istituzioni comunitarie, gli Stati membri adempiono, nell'ordinamento comunitario, un obbligo nei confronti della Comunità, che ha assunto la responsabilità del corretto adempimento dell'accordo.

12 Di conseguenza, la Corte è senz'altro competente ad interpretare le disposizioni dell'accordo e del protocollo relative alla libera circolazione dei lavoratori.

Sulle questioni pregiudiziali

13 La prima questione del Verwaltungsgericht mira, in sostanza, a stabilire se gli artt. 12 dell'accordo e 36 del protocollo, in correlazione con l'art. 7 dell'accordo, costituiscano norme di diritto comunitario direttamente efficaci nell'ordinamento interno degli Stati membri.

14 Una disposizione di un accordo stipulato dalla Comunità con paesi terzi va considerata direttamente efficace, qualora, tenuto conto del suo tenore letterale, nonché dell'oggetto e della natura dell'accordo, implichi un obbligo chiaro e preciso la cui esecuzione ed i cui effetti non siano subordinati all'adozione di alcun atto ulteriore.

15 L'accordo in questione comporta, ai sensi dei suoi artt. 2 e 5, una fase preparatoria che consenta alla Turchia di rafforzare la propria economia con l'aiuto della Comunità, una fase transitoria per la graduale attuazione di un'unione doganale e per il ravvicinamento delle politiche economiche e una fase definitiva che si fonda sull'unione doganale e implica un più ampio coordinamento delle politiche economiche.

16 L'accordo è caratterizzato, per quanto riguarda la sua struttura e il suo contenuto, dal fatto che, in linea generale, esso enuncia gli scopi dell'associazione e fissa le direttive per la realizzazione di detti scopi, senza fissare direttamente norme precise per giungere a questa realizzazione. Solo per talune questioni specifiche i protocolli allegati, sostituiti dal protocollo addizionale, stabiliscono norme dettagliate.

17 Per la realizzazione degli scopi fissati dall'accordo, l'art. 22 conferisce potere di decisione al Consiglio di associazione, composto, da un lato, di membri dei governi degli Stati membri, del Consiglio e della Commissione delle Comunità europee e, dall'altro, di membri del governo turco.

18 Il titolo II dell'accordo, riguardante l'attuazione della fase transitoria, comprende, oltre a due capitoli relativi all'unione doganale e all'agricoltura, un terzo capitolo che contiene altre disposizioni di carattere economico, tra le quali rientra l'art. 12 sulla libera circolazione dei lavoratori.

19 L'art. 12 dell'accordo stabilisce che le parti contraenti convengono di ispirarsi agli artt. 48, 49 e 50 del trattato CEE per realizzare gradualmente tra di loro la libera circolazione dei lavoratori.

20 L'art. 36 del protocollo prevede, dal canto suo, che la libera circolazione sarà realizzata gradualmente, in conformità ai principi enunciati dall'art. 12 dell'accordo, tra la fine del 12° e del 22° anno dall'entrata in vigore dell'accordo e che il Consiglio di associazione stabilirà le modalità all'uopo necessarie.

21 Il summenzionato art. 36 del protocollo attribuisce al solo Consiglio di associazione la competenza ad emanare precise norme per una graduale realizzazione della libera circolazione dei lavoratori in base a considerazioni di ordine politico ed economico, connesse in particolare alla progressiva attuazione dell'unione doganale e al ravvicinamento delle politiche economiche e secondo le modalità che detto Consiglio riterrà necessarie.

22 L'unica decisione che il Consiglio di associazione ha adottato in materia è stata la decisione n. 1/80 del 19 settembre 1980 che, nei confronti dei lavoratori turchi già regolarmente inseriti nel mercato del lavoro degli Stati membri, vieta qualsiasi nuova restrizione per quel che riguarda le condizioni d'accesso al lavoro. Nel settore del ricongiungimento al nucleo familiare, invece, non è stata adottata alcuna decisione di questo genere.

23 L'esame degli artt. 12 dell'accordo e 36 del protocollo mette quindi in luce che queste norme hanno portata essenzialmente programmatica e non costituiscono disposizioni sufficientemente precise e incondizionate per poter disciplinare direttamente la circolazione dei lavoratori.

24 Stando così le cose, dall'art. 7 dell'accordo non si può desumere un divieto d'imporre nuove restrizioni per quanto riguarda il ricongiungimento del nucleo familiare. Questo articolo, che rientra nel titolo I dell'accordo, relativo ai principi dell'associazione, stabilisce, in termini molto generali, che le parti contraenti adottano tutti i provvedimenti, di carattere generale o particolare, atti a garantire l'adempimento degli obblighi dell'accordo e si astengono da qualsiasi provvedimento che possa compromettere la realizzazione degli scopi dell'accordo. Questa disposi-

zione, che si limita ad imporre alle parti contraenti un obbligo generale di cooperazione per il raggiungimento degli scopi dell'accordo, non potrebbe conferire direttamente ai singoli diritti diversi da quelli già loro attribuiti da altre disposizioni dell'accordo.

25 Di conseguenza, si deve risolvere la prima questione nel senso che le disposizioni degli artt. 12 dell'accordo e 36 del protocollo, in correlazione con quelle dell'art. 7 dell'accordo, non costituiscono norme di diritto comunitario direttamente efficaci nell'ordinamento interno degli Stati membri.

26 Con la seconda questione, il giudice a quo chiede se le condizioni alle quali il coniuge e i figli minori di un lavoratore turco residente nella Comunità possono ricongiungersi al capofamiglia rientrino nella nozione di libera circolazione ai sensi dell'accordo.

27 Tenuto conto della soluzione data alla prima questione, è superfluo risolvere la seconda.

28 Per quanto riguarda un'eventuale incidenza dell'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo sulla soluzione da dare a quest'ultima questione, è opportuno rilevare che la Corte, come è stato da essa riconosciuto nella sentenza 11 luglio 1985 (cause riunite 60 e 61/84, Cinétéque, Racc. pag. 2605, in particolare pag. 2618), deve vegliare al rispetto dei diritti fondamentali nella sfera del diritto comunitario, ma non può sindacare la compatibilità, con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, di una disciplina nazionale che non rientri nell'ambito del diritto comunitario. Orbene, nella fattispecie, come emerge dalla soluzione data alla prima questione, non vi sono attualmente norme di diritto comunitario che definiscano le condizioni alle quali gli Stati membri devono autorizzare il raggiungimento da parte della famiglia dei lavoratori turchi legittimamente stabiliti nella Comunità. La normativa nazionale sulla quale verte la causa principale non doveva quindi porre in atto una disposizione di diritto comunitario. Stando così le cose, la Corte non è competente a valutare la compatibilità di una normativa nazionale come quella in questione coi principi sanciti dall'art. 8 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo.

Sulle spese

29 Le spese sostenute dal governo della Repubblica federale di Germania, dal governo della Repubblica francese, dal governo della Repubblica ellenica, dal governo del

Regno Unito e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Verwaltungsgericht di Stoccarda con ordinanza 11 dicembre 1985, dichiara:

Le disposizioni dell'art. 12 dell'accordo che crea un'associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia, firmato ad Ankara il 12 settembre 1963 e concluso a nome della Comunità con decisione del Consiglio 23 dicembre 1963, e dell'art. 36 del protocollo addizionale, firmato a Bruxelles il 23 novembre 1970 e concluso a nome della Comunità con regolamento del Consiglio 19 dicembre 1972, n. 2760, in correlazione con quelle dell'art. 7 dell'accordo, non costituiscono norme di diritto comunitario direttamente **efficaci nell'ordinamento interno degli Stati membri.**

Mackenzie Stuart Galmot O'Higgins Schockweiler Bosco

Koopmans Everling Bahlmann Joliet Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 30 settembre 1987.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente

A. J. Mackenzie Stuart