RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa 12/86 *.

I — Gli antefatti e il procedimento

1. L'accordo che crea un'associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia (in prosieguo: l'« accordo ») è stato firmato ad Ankara il 12 settembre 1963 dalla Repubblica di Turchia, da un lato, e dagli Stati membri della CEE e dalla Comunità, dall'altro, ed è stato concluso, approvato e confermato a nome della Comunità mediante decisione del Consiglio 23 dicembre 1963 (GU 1964, pag. 3685).

2. Secondo la dichiarazione interpretativa relativa alla definizione della nozione di « parti contraenti » contenuta nell'accordo, che costituisce oggetto del n. 3 dell'allegato I all'atto finale dell'accordo stesso (GU 1964, pag. 3700), il senso da attribuire di volta in volta a quest'espressione, vale a dire, da un lato, la Comunità e gli Stati membri, oppure separatamente gli Stati membri o la Comunità, e, dall'altro, la Repubblica di Turchia, sarà desunto dalle relative disposizioni dell'accordo nonché dalle corrispondenti disposizioni del trattato CEE.

3. A termini dell'art. 2, incluso nel titolo I, relativo ai principi, l'accordo ha lo scopo « di promuovere un rafforzamento continuo ed equilibrato delle relazioni commerciali ed economiche tra le parti ». Esso prevede una fase preparatoria che consenta alla Turchia, a norma dell'art. 3, di rafforzare la sua economia con l'aiuto della Comunità, una fase transitoria dedicata, secondo l'art. 4, alla graduale attuazione di un'unione doganale e al ravvicinamento delle politiche economiche, ed una fase definitiva che, secondo l'art. 5, è basata sull'unione doganale ed implica il rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche; ai sensi dell'art. 28, l'accordo deve consentire, a lunga scadenza, di esaminare la possibilità di un'adesione della Turchia alla Comunità.

4. A norma dell'art. 7, le parti contraenti adottano tutte le misure di carattere generale o particolare atte ad assicurare l'esenzione degli obblighi derivanti dall'accordo e si astengono da qualsiasi provvedimento che possa compromettere la realizzazione degli scopi dell'accordo.

5. Il titolo II dell'accordo relativo alla fase transitoria comprende un capitolo 1, dedicato all'attuazione dell'unione doganale, un capitolo 2, relativo all'agricoltura, e un capitolo 3, riguardante le altre disposizioni di carattere economico. A norma dell'art. 12, che rientra in quest'ultimo capitolo, 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.

6. Gli artt. 22 e 23, che rientrano nel titolo III dedicato alle disposizioni generali e finali, contemplano l'istituzione di un Consiglio di associazione — composto, da un lato, di membri dei governi degli Stati membri, del Consiglio e della Commissione della Comunità e, dall'altro, di membri del governo turco — che, pronunciandosi all'unanimità, dispone, di un potere di decisione per il raggiungimento degli obiettivi fissati dall'accordo. L'art. 25 conferisce a questo Consiglio, la competenza a risolvere, su richiesta di ciascuna parte contraente, qual-

* Lingua processuale: il tedesco.

siasi controversia relativa all'applicazione o all'interpretazione dell'accordo o la facoltà di sottoporre la controversia alla Corte di giustizia.

7. L'accordo relativo ai provvedimenti da prendere e alle procedure da seguire per l'applicazione dell'accordo (GU 1964, pag. 3703) fissa, all'art. 1, le modalità in base alle quali si determina la posizione comune dei rappresentanti della Comunità e degli Stati membri nell'ambito del Consiglio di associazione.

8. Per stabilire le condizioni, le modalità e i ritmi della realizzazione della fase transitoria, le parti contraenti hanno firmato a Bruxelles, il 23 novembre 1970, un protocollo addizionale (in prosieguo: il « protocollo ») concluso, approvato e confermato con regolamento del Consiglio 19 dicembre 1972, n. 2760 (GU L 293, pag. 1).

9. L'art. 36 del protocollo, figurante nel capitolo I, relativo ai lavoratori, del titolo II, dedicato alla circolazione delle persone e dei servizi, prevede che la libera circolazione dei lavoratori tra gli Stati membri della Comunità e la Turchia 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 di detto accordo e che il Consiglio di associazione stabilirà le modalità all'uopo necessarie.

10. L'art. 38 attribuisce al Consiglio di associazione la competenza a esaminare tutti i problemi connessi alla mobilità geografica e professionale dei lavoratori turchi e la facoltà di rivolgere a tal fine raccomandazioni agli Stati membri. L'art. 41, che rientra nel capitolo II, relativo al diritto di stabilimento, ai servizi e ai trasporti, contiene una clausola espressa di standstill per quel che riguarda l'imposizione di nuove restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi.

11. I negoziati sulla realizzazione della prima tappa della libera circolazione dei lavoratori hanno portato alla decisione del Consiglio di associazione 20 dicembre 1976, n. 2/76, relativa all'attuazione dell'art. 12 dell'accordo, decisione con la quale gli Stati membri della Comunità e la Turchia si riconoscono reciprocamente una preferenza per l'accesso dei loro lavoratori ai rispettivi mercati del lavoro. La decisione del Consiglio di associazione 19 settembre 1980, n. 1/80, relativa allo sviluppo dell'associazione, mira essenzialmente, nel settore del lavoro e della libera circolazione dei lavoratori, a consolidare la situazione giuridica dei lavoratori turchi già presenti sul mercato del lavoro degli Stati membri. L'art. 13 di questa decisione contiene una clausola espressa di standstill per quanto riguarda l'imposizione di nuove restrizioni in materia di accesso al lavoro per i lavoratori turchi.

12. Nella Repubblica federale di Germania, l'« Ausländergesetz » (legge sugli stranieri) 28 aprile 1965 (BGBl. I, pag. 353), nella versione modificata, stabilisce, al § 10, 1° comma, n. 6, che uno straniero può essere espulso se contravviene alle norme in materia di diritto di soggiorno.

13. A norma del n. 2.5.8 della « Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums des Landes Baden-Württemberg zur Ausführung des Ausländergesetzes » (circolare del Ministero dell'interno del Land Baden-Württemberg per l'attuazione della legge sugli stranieri), nella versione risultante dalla « Erste Änderung » (primo emendamento) di detta circolare, del 30 marzo 1982 (Gemeinsames Amtsblatt des Landes Baden-Württemberg, GABl. 1982, pag. 383), e del punto 2.6.2.2 della stessa circolare nella ver-

sione risultante dalla sua « Zweite Änderung » (secondo emendamento), del 1° agosto 1984 (GABl. 1984, pag. 725), il raggiungimento da parte della famiglia, per quanto riguarda i cittadini stranieri che a loro volta si sono stabiliti nella Repubblica federale di Germania in forza delle norme sul ricongiungimento al nucleo familiare o vi sono nati, può essere autorizzato solo se, tra le altre condizioni, lo straniero abbia ininterrottamente e regolarmente soggiornato nel territorio federale per otto anni. I due precedenti decreti del Ministero dell'interno del Land Baden-Württemberg, del 25 luglio 1966 e del 31 gennaio 1975, prescrivevano un periodo di soggiorno di soli tre anni. Secondo il diritto tedesco, detti provvedimenti ministeriali non hanno carattere normativo ma costituiscono semplici istruzioni amministrative interne.

14. L'attrice nella causa principale, sig. ra Meryem Demirel, è cittadina turca; il 24 agosto 1981 essa sposava un cittadino turco residente nella Repubblica federale di Germania fin dal suo ingresso, avvenuto nell'ambito del ricongiungimento al nucleo familiare, nel settembre 1979.

15. Il 17 marzo 1984 la sig. ra Demirel si recava nella Repubblica federale di Germania con il figlio, munita di un visto rilasciato il 5 marzo dall'ambasciata tedesca di Ankara, valido fino al 9 giugno 1984, sul quale erano annotate le seguenti limitazioni: « non valido per ricongiungimento familiare; valido solo a scopo di visita; attività lavorativa non autorizzata ».

16. Contrariamente a quanto aveva dichiarato al Comune di Schwäbisch Gmünd, l'8 giugno 1984, impegnandosi a tornare in Turchia, la Demirel continuava, dopo la scadenza del visto, a soggiornare nella Repubblica federale di Germania, ove dava alla luce un secondo figlio.

17. Il 28 maggio 1985 il comune di Schwäbisch Gmünd adottava nei confronti della Demirel un provvedimento di espulsione con minaccia di accompagnamento alla frontiera, fondato sul § 10, 1° comma, n. 6, dell'« Ausländergesetz », provvedimento motivato dall'inosservanza delle condizioni di soggiorno; essa non soddisfaceva le condizioni per il ricongiungimento al nucleo familiare, in quanto il marito non aveva soggiornato nel territorio federale per otto anni; i motivi personali invocati dall'interessata, vale a dire un nuovo periodo di gravidanza e le difficoltà di risistemazione in Turchia, non potevano prevalere sull'interesse pubblico relativo all'espulsione.

18. L'opposizione della Demirel a detto provvedimento veniva respinta, il 9 luglio 1985, dal « Regierungspräsidium » di Stoccarda.

19. Il 1° agosto 1985 la Demirel adiva il Verwaltungsgericht di Stoccarda chiedendo l'annullamento delle decisioni 28 maggio e 9 luglio 1985.

20. Ritenendo che la controversia implicasse una valutazione circa l'interpretazione dell'accordo di associazione fra la CEE e la Turchia, il Verwaltungsgericht di Stoccarda decideva, con ordinanza 11 dicembre 1985, di sospendere il procedimento a norma dell'art. 177 del trattato CEE, finché la Corte di giustizia non si fosse pronunciata in via pregiudiziale sulle 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 al nucleo familiare del coniuge e dei figli minori presso lavoratori turchi abitanti in uno Stato della Comunità ».

21. Nell'ordinanza ampiamente motivata, il Verwaltungsgericht espone le ragioni per le quali le questioni dovrebbero esser risolte affermativamente.

22. L'ordinanza del Verwaltungsgericht di Stoccarda è stata registrata nella cancelleria della Corte il 17 gennaio 1986.

23. A norma dell'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia della CEE, hanno presentato osservazioni scritte: il 25 febbraio 1986, il Comune di Schwäbisch Gmünd, convenuto nella causa principale, rappresentato dal sig. Dieter Schädel, del « Rechtsdezernat » del comune, e dal « Vertreter des öffentlichen Interesses », intervenuto nella causa principale a sostegno del comune di Schwäbisch Gmünd, rappresentato dal « leitender Oberlandesanwalt » prof. Harald Fliegauf; il 21 aprile 1986, il governo della Repubblica federale di Germania, rappresentato dal sig. Martin Seidel, presso il Ministero federale dell'economia, e dall'avv. Joachim Sedemund, del foro di Colonia, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. Peter Gilsdorf; il 22 aprile 1986, il governo della Repubblica francese, rappresentato dal sig. Gilbert Guillaume, direttore degli affari giuridici presso il Ministero degli affari esteri; il 7 maggio 1986, il governo del Regno Unito, rappresentato dal sig. B. E. McHenry del Treasury Solicitor's Department, e il 12 maggio 1986, il governo della Repubblica ellenica, rappresentato 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.

24. Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

II — Le osservazioni scritte presentate alla Corte

1. Il *comune di Schwäbisch Gmünd,* convenuto nella causa principale, condivide le osservazioni del « Vertreter des öffentlichen Interesses ». Quest'ultimo si riferisce alla posizione assunta dalla Commissione nella causa 268/85 (Bozdag/Comune di Backnang, radiata dai ruoli), secondo la quale l'art. 36 del protocollo, in correlazione con gli artt. 7 e 12 dell'accordo, non comporta alcun divieto, direttamente efficace nell'ordinamento giuridico comunitario, d'imporre nuove restrizioni all'accoglimento di familiari dei lavoratori turchi legittimamente abitanti in uno Stato membro. A suo avviso, le disposizioni dell'accordo relative alla libera circolazione implicano al massimo un obbligo di diritto internazionale per la Repubblica federale di Germania, ma non conferiscono alcun diritto ad un singolo cittadino turco. Secondo l'art. 12 dell'accordo, le parti contraenti devono solo « ispirarsi« agli artt. da 48 a 50 del trattato CEE per realizzare gradualmente la libera circolazione dei lavoratori, il che significa che la Repubblica federale di Germania non è tenuta a far fruire i cittadini turchi del regime di libera circolazione che si applica all'interno della Comunità. L'art. 12 si distingue quindi dall'art. 44 dell'accordo di associazione con la Grecia, del 9 luglio 1961, secondo cui la libera circolazione dei lavoratori, quale risulta dagli artt. 48 e 49 del trattato, è garantita tra gli Stati membri e la Grecia. Il ricongiungimento al nucleo familiare non è compreso nella nozione di libera circolazione del trattato CEE; al massimo, se ne potrebbe desumere il principio dal sistema di questo trattato o dall'art. 8 della conven-

zione europea dei diritti dell'uomo. Tanto meno, un diritto di ricongiungimento al nucleo familiare potrebbe fondarsi sull'accordo.

2. Il *governo della Repubblica federale di Germania* espone che l'accordo e il protocollo sono cosiddetti accordi misti, stipulati dagli Stati membri e dalla Comunità, da un lato, e dalla Turchia, dall'altro, con lo scopo essenziale di realizzare un'unione doganale. La libera circolazione dei lavoratori costituisce oggetto di disposizioni meno concrete e dovrebbe essere realizzata gradualmente ad opera del Consiglio di associazione. A decorrere dalla fine degli anni '70, la realizzazione degli obiettivi dell'accordo ha proceduto un po' a rilento. La decisione n. 1/80, con la quale il Consiglio di associazione ha tentato di rilanciare l'associazione, contiene determinate disposizioni relative alla libera circolazione dei lavoratori, che riguardano tuttavia essenzialmente la situazione giuridica dei lavoratori turchi già regolarmente occupati sul mercato del lavoro degli Stati membri. Non vi sono più stati progressi dopo il colpo di Stato militare in Turchia nel 1980.

Sulla questione preliminare dell'appartenenza al diritto comunitario delle disposizioni controverse, la Repubblica federale di Germania osserva che se la Corte di giustizia ha incluso gli accordi di diritto internazionale pubblico stipulati dalla Comunità con uno Stato terzo nella sfera del diritto comunitario, ciò non significa che essi facciano sorgere diritti soggettivi a favore dei singoli, né che questi ultimi possano invocarli dinanzi al giudice nazionale. Poiché l'accordo in questione è un accordo misto, la Corte di giustizia dovrebbe esaminare se gli impegni in materia di libera circolazione dei lavoratori siano stati assunti dalla Comunità o dai soli Stati membri; in quest'ultimo caso, la sua competenza interpretativa dovrebbe limitarsi a questa constatazione. Orbene, per vari motivi si dovrebbe propendere per questa interpretazione. La natura mista dell'accordo dimostra che determinati impegni assunti nei confronti della Turchia non potevano o non dovevano vincolare la Comunità. La disciplina della libera circolazione ha un significato diverso per ciascuno degli Stati membri che, conformemente alla volontà delle parti contraenti, hanno assunto responsabilità nei confronti della Turchia. L'esecuzione dell'accordo spetta, d'altro canto, al Consiglio di associazione, che può adottare decisioni solo se può contare sul consenso di tutti gli Stati membri.

La soluzione della prima questione pregiudiziale dovrebbe essere articolata in tre punti. Dopo aver esposto le condizioni dell'efficacia diretta dovrebbe determinare l'entità e la portata degli obblighi scaturenti dagli artt. 12 dell'accordo e 36 del protocollo, in particolare al termine della fase transitoria, per stabilire infine se esista un obbligo di standstill.

a) Secondo le sentenze 26 ottobre 1982 (causa 104/81, Kupferberg, Racc. pag. 3641) e 29 aprile 1982 (causa 17/81, Pabst, Racc. pag. 1331), le disposizioni di un accordo di associazione possono essere direttamente efficaci qualora implichino obblighi chiari e precisi. Per accertare l'esistenza di tali obblighi, si deve procedere all'interpretazione dell'accordo, che, conformemente alle relative norme della convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, è anzitutto un'interpretazione letterale e si integra con un'interpretazione teleologica. La Corte di giustizia ha riconosciuto che il trattato CEE e i trattati di diritto internazionale pubblico

stipulati con Stati terzi perseguono obiettivi distinti, sicché una disposizione identica potrebbe avere significato diverso a seconda della natura del trattato specifico.

b) Quanto alla portata degli obblighi derivanti dagli artt. 12 dell'accordo e 36 del protocollo, si dovrebbe osservare che queste disposizioni comportano varie limitazioni alle norme sulla libera circolazione vigenti in forza del trattato CEE. Ad esempio, l'art. 12 prescrive soltanto di « ispirarsi » alle norme del trattato CEE per realizzare « gradualmente » la libera circolazione; l'art. 36 dichiara che « la libera circolazione (...) sarà realizzata gradualmente », in conformità ai principi enunciati all'art. 12, e secondo le necessarie modalità decise dal Consiglio di associazione.

aa) L'interpretazione letterale di questi articoli mette in evidenza che l'impegno a realizzare la libera circolazione costituisce solo un principio programmatico. Gli artt. 48 e seguenti del trattato CEE assolvono semplicemente una funzione d'ispirazione e di orientamento e le parti contraenti conservano una notevole discrezionalità nell'attuare la libera circolazione. L'art. 12 non ha la sufficiente precisione necessaria per la sua efficacia diretta.

D'altro canto, le norme del trattato CEE relative alla libera circolazione, alle quali devono ispirarsi le parti contraenti, fissano a loro volta solo criteri di massima. L'art. 49, lett. d), ammette espressamente restrizioni alla libera circolazione per impedire o eliminare gravi rischi per il tenore di vita e l'occupazione negli Stati membri. La libera circolazione ha preso la sua forma attuale solo col regolamento del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità (GU L 257, pag. 2).

La fine del periodo transitorio non costituisce una scadenza che conferisca automaticamente efficacia diretta alle norme in materia di libera circolazione, analogamente a quanto la Corte ha riconosciuto a proposito degli artt. 52 e 59 del trattato CEE. Gli artt. 12 dell'accordo e 36 del protocollo non hanno infatti la chiarezza e la precisione degli artt. 52 e 59 del trattato CEE; essi si limitano a menzionare la graduale realizzazione di un determinato livello di libera circolazione, non altrimenti precisato. La Corte di giustizia non può sostituire la propria valutazione a quella del Consiglio di associazione, organo politico competente a realizzare la libera circolazione nel rispetto dell'unanimità e nella considerazione di elementi di reciprocità.

bb) L'interpretazione teleologica dell'accordo conferma questo orientamento fondato sul tenore letterale. L'insussistenza di obblighi concreti in materia di libera circolazione si spiega con la volontà delle parti di conservare la flessibilità necessaria nel contesto generale dello sviluppo dell'associazione, di cui la libera circolazione costituisce solo un aspetto parziale. Dal preambolo e dall'art. 2 dell'accordo, si desume che l'associazione dev'essere realizzata in base alle possibilità delle parti e tenuto conto dell'elemento di reciprocità. La determinazione degli obblighi contrattuali in sede di contenzioso giurisdizionale andrebbe oltre questo rapporto d'interdipendenza.

Disposizioni di altri accordi di associazione, come l'art. 44 dell'accordo con la Grecia, contengono norme più concrete in materia di libera circolazione. D'altro canto, sarebbe inammissibile che la Turchia fruisca, in materia di libera circolazione, di una posizione più favorevole di quella dei nuovi Stati membri, soggetti a norme transitorie.

c) Nessun obbligo di standstill può essere dedotto né dagli artt. 12 dell'accordo e 36 del protocollo, né dall'art. 7 dell'accordo.

aa) Fondare un siffatto obbligo sugli artt. 12 dell'accordo e 36 del protocollo equivarrebbe ad ignorare che la libera circolazione richiede per natura che venga conservata una grande flessibilità e che si tenga conto di dati politici e sociali.

Anche il sistema dell'accordo e del protocollo vi si oppone. L'espressa previsione di obblighi di standstill espressi nell'art. 41 del protocollo, relativo alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione di servizi, o nell'art. 13 della decisione del Consiglio di associazione n. 1/80, relativo all'accesso al mercato del lavoro dei lavoratori stranieri che soggiornano legittimamente nel territorio di una parte contraente, dimostra che le parti contraenti dell'accordo non hanno inteso prevedere analoghi obblighi in materia di libera circolazione dei lavoratori.

Nessun obbligo di standstill può essere desunto dal preteso mandato normativo dinamico, per la cui esecuzione gli artt. 12 dell'accordo e 36 del protocollo non contengono alcuna norma concreta. La Corte di giustizia desume un obbligo di standstill solo da disposizioni molto specifiche, come l'art. 45, n. 1, dell'atto di adesione della Grecia (sentenza 23 marzo 1983, causa 77/82, Peskeloglou, Racc. pag. 1085).

bb) L'art. 7 dell'accordo, che vieta alle parti di compromettere gli obiettivi elencati nell'art. 2, non impone un obbligo autonomo, cioè non è dotato di contenuto normativo sostanziale specifico, bensì costituisce la formulazione espressa del principio dell'esecuzione in buona fede dei trattati di diritto internazionale pubblico; solo in casi eccezionali detto obbligo potrebbe equivalere ad un obbligo di standstill.

Secondo la giurisprudenza, l'art. 5, 2° comma, del trattato CEE non contiene alcuna norma di standstill, mentre sancisce un obbligo generale, che dovrebbe essere concretato, di volta in volta, in apposite disposizioni del trattato o nelle norme che scaturiscono dal suo sistema generale. Ciò vale a maggior ragione per l'art. 7, 2° comma, dell'accordo, che rientra nel diritto internazionale pubblico tradizionale.

Si dovrebbe quindi risolvere la prima questione dichiarando che:

« l'art. 12 dell'accordo di associazione CEE-Turchia del 12 settembre 1963 e l'art. 36 del protocollo addizionale del 23 novembre 1970, in relazione con l'art. 7 di detto accordo, non sanciscono alcun divieto di diritto comunitario, direttamente efficace, d'imporre nuove limitazioni in materia di ricongiungimento da parte della famiglia per i turchi legittimamente abitanti in uno Stato membro della Comunità ».

Data la soluzione negativa della prima questione, non sarebbe necessario risolvere la seconda.

3. Il *governo della Repubblica francese* espone che, secondo la giurisprudenza (sentenza 30 aprile 1974, causa 181/73, Haegeman Racc. pag. 449), le disposizioni di un accordo stipulato dalle Comunità con uno Stato terzo formano parte integrante dell'ordinamento giuridico comunitario. Queste disposizioni non sono tuttavia direttamente efficaci, a meno che la Corte desuma questa caratteristica dall'oggetto e dalla finalità dell'accordo e dal contesto delle disposizioni in questione. Studiando sotto questa luce, gli artt. 12 dell'accordo e

36 del protocollo, si rileva ch'essi non hanno effetti giuridici diretti. Le norme sulla libera circolazione hanno carattere complementare rispetto a quelle sull'unione doganale, la cui realizzazione costituisce l'oggetto essenziale dell'accordo. Il Consiglio di associazione è l'unico competente a stabilire le modalità di attuazione della libera circolazione. Nemmeno dopo la scadenza della fase transitoria l'art. 12 acquista efficacia diretta, poiché non contiene alcuna disposizione incondizionata che possa esser fatta valere dinanzi ai giudici nazionali. L'art. 12 impone solo alle parti di ispirarsi agli artt. 48 e seguenti del trattato CEE, onde fissare un regime definitivo della circolazione dei lavoratori nella prospettiva di una possibile adesione della Turchia alla Comunità. Nel frattempo la circolazione dei lavoratori turchi negli Stati membri è disciplinata dalle norme nazionali e dagli accordi bilaterali. L'espulsione di un cittadino turco, fondata su legittimi motivi di diritto interno, non può quindi essere considerata come nuova restrizione della libera circolazione. D'altro canto, l'art. 48 del trattato contempla al n. 3 limitazioni espresse, giustificate da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di pubblica sanità. Nelle sentenze 4 dicembre 1974 (causa 41/784, Van Duijn, Racc. pag. 1337) e 28 ottobre 1975 (causa 36/75, Rutili, Racc. pag. 1219), la Corte ha riconosciuto che la determinazione delle esigenze di ordine pubblico rientra nella competenza degli Stati. Anche nella denegata ipotesi che la Corte ammettesse che l'art. 12 ha efficacia diretta, gli Stati potrebbero sempre far valere legittime esigenze di ordine pubblico per vietare lo spostamento o il soggiorno di un cittadino turco nel loro territorio. L'art. 7, 2° comma, dell'accordo non può conferire all'art. 12, in correlazione con l'art. 36 del protocollo, il carattere di norma impositiva di un obbligo sufficientemente preciso e incondizionato, tale da potere essere invocata direttamente.

Il diritto alla ricostituzione del nucleo familiare non può fondarsi sull'art. 12 dell'accordo, ma soltanto sulla normativa nazionale. D'altro canto, la nozione di libera circolazione di cui all'art. 48 del trattato non comprende il diritto al ricongiungimento al nucleo familiare, che ha costituito oggetto degli artt. 10 e 11 del regolamento n. 1612/68. Questo diritto non può nemmeno esser desunto da un principio generale di diritto comunitario ispirato all'art. 8 della convenzione europea dei diritti dell'uomo; infatti, secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, l'art. 8 di questa convenzione non comporta per i contraenti l'obbligo generale di rispettare la scelta, ad opera dei coniugi, del loro domicilio comune e di accettare, in modo incondizionato, lo stabilimento nel paese di coniugi non cittadini (sentenza 28 maggio 1985 della Corte europea dei diritti dell'uomo, causa Abdulaziz).

Si dovrebbe quindi dichiarare che

« 1) né l'art. 12 dell'accordo di associazione CEE-Turchia, né l'art. 36 del protocollo addizionale, in correlazione con l'art. 7 di detto accordo, producono effetti diretti negli ordinamenti giuridici degli Stati membri, né conferiscono ai singoli diritti che possano esser fatti valere dinanzi ai giudici nazionali;

2) tenuto conto di quanto precede, non è necessario risolvere la seconda questione ».

4. Secondo il *governo del Regno Unito di Gran Bretagna e d'Irlanda del Nord,* la prima questione solleva il problema della natura giuridica dell'accordo e del protocollo e dell'efficacia diretta degli articoli in questione.

a) La natura giuridica dell'accordo e del protocollo è quella di un accordo misto, in base al quale la Comunità è competente per determinate materie e gli Stati membri per altre. Gli atti del Consiglio che approvano queste convenzioni in nome della Comunità, conformemente all'art. 228 del trattato CEE, come pure la competenza interpretativa della Corte di giustizia ai sensi dell'art. 177 si limitano alle disposizioni che rientrano nella sfera di competenza della Comunità. Il trattato CEE non conferisce alla Comunità alcuna competenza a legiferare o a stipulare accordi esterni in materia di migrazione dei lavoratori di Stati terzi. La competenza degli Stati membri in questa materia è confermata dall'art. 38 del protocollo, che consente al Consiglio di associazione di indirizzare raccomandazioni agli Stati membri per quanto riguarda la libera circolazione dei lavoratori turchi. L'art. 238 del trattato CEE non conferisce alla Comunità il potere di stipulare accordi di associazione in materie che esulano dalle competenze della Comunità, ma prescrive espressamente, in questo caso, di ricorrere al procedimento dell'art. 236. Per questo motivo, gli accordi di associazione contenenti disposizioni che vanno oltre i poteri della Comunità sono stipulati in forma di accordo misto. Una uniforme e coerente interpretazione delle disposizioni in questione dell'accordo in tutti gli Stati membri potrebbe essere garantita in base agli artt. 25 dell'accordo e 62 del protocollo, che consentono al Consiglio di associazione di adire la Corte di giustizia per qualsiasi controversia relativa all'interpretazione di detti testi.

b) L'art. 12 dell'accordo e l'art. 36 del protocollo non rientrano nella competenza della Comunità e quindi non si può attribuire loro efficacia diretta. In ogni modo, queste disposizioni non rispondono ai criteri di assolutezza, di chiarezza e di precisione necessari. Secondo l'art. 12 dell'accordo, sarebbe opportuno ispirarsi agli artt. 48 e seguenti del trattato per realizzare gradualmente la libera circolazione; analogamente l'art. 36 del protocollo attribuisce al Consiglio di associazione il potere di stabilire le modalità necessarie per realizzare la libera circolazione. Gli scopi dell'accordo, ivi compresa la realizzazione della libera circolazione, che l'art. 7 vieta di compromettere, non sono definiti con precisione sufficiente per attribuire allo stesso art. 7 efficacia diretta. L'espressa clausola di standstill contenuta nell'art. 41 del protocollo non riguarda d'altro canto la libera circolazione.

c) Relativamente al problema del ricongiungimento al nucleo familiare, si deve osservare che la Corte di giustizia non può attribuire ai cittadini, in base alla convenzione europea dei diritti dell'uomo, diritti diversi da quelli conferiti dal diritto comunitario; essa cerca solo di interpretare il diritto comunitario in modo compatibile con la convenzione. In ogni caso la Corte europea dei diritti dell'uomo non desume dall'art. 8 della convenzione l'obbligo generale degli Stati di rispettare la scelta del domicilio comune da parte dei coniugi e di accettare lo stabilimento nel paese di coniugi non cittadini.

Il governo del Regno Unito propone la seguente soluzione:

« l'art. 12 dell'accordo e l'art. 36 del protocollo addizionale non producono effetti diretti nel diritto comunitario ».

Data la soluzione della prima questione, la seconda questione non si pone.

5. Il *governo della Repubblica ellenica* osserva che la Corte non deve risolvere un problema vertente sull'interpretazione e sugli effetti giuridici nell'ordinamento interno dei singoli Stati degli artt. 7 e 12 dell'accordo e dell'art. 36 del protocollo, bensì deve affrontare una questione relativa alla norma di standstill che si desumerebbe da queste disposizioni. Secondo la giurisprudenza, una norma è direttamente efficace soltanto se contenga un obbligo chiaro ed espresso, la cui esecuzione e le cui conseguenze non siano subordinate all'adozione di un altro atto. Orbene, l'art. 12 è formulato in modo vago ed equivoco e non determina il senso della libera circolazione dei lavoratori nell'ambito dell'accordo; del pari l'art. 36 è formulato in modo imperfetto e lascia al Consiglio di associazione la cura di realizzare la libera circolazione. Attribuire a questo articolo efficacia diretta equivarrebbe a pregiudicare le decisioni del Consiglio di associazione e ad infrangere l'equilibrio nell'esecuzione dell'accordo, fondata sul principio di reciprocità. Secondo la giurisprudenza, l'effetto diretto di norme del diritto comunitario non può essere trasposto a disposizioni di tenore analogo contenute in accordi internazionali. Lo spirito, il sistema e la formulazione dell'accordo di cui trattasi sono contraddistinti da una grande elasticità e da un ampio margine di libertà riservato agli Stati membri, il che impedirebbe di attribuirgli efficacia diretta.

Per questo motivo si dovrebbe affermare che

« l'art. 12 dell'accordo di associazione CEE-Turchia e l'art. 36 del protocollo addizionale, in correlazione con l'art. 7 di detto accordo, non sono direttamente efficaci nell'ordinamento giuridico comunitario e non conferiscono ai singoli diritti che essi possano far valere dinanzi ai giudici degli Stati membri ».

6. La *Commissione* esamina a fondo l'accordo, che si presenta come una combinazione di associazione per lo sviluppo e di associazione preliminare ad un'adesione, nonché gli obiettivi e le modalità delle fasi preparatoria, transitoria e definitiva dell'associazione. Nonostante il rilancio di quest'ultima mediante la decisione del Consiglio di associazione n. 1/80, la realizzazione dei suoi scopi, e in particolare l'instaurazione dell'unione doganale, è andata molto a rilento.

a) Poiché l'accordo e il protocollo costituiscono accordi misti, si dovrebbe anzitutto analizzare la questione preliminare del carattere comunitario delle norme in questione; la Corte di giustizia sarebbe infatti competente ad interpretare queste norme in forza dell'art. 177 del trattato CEE soltanto qualora esse rientrino nella competenza contrattuale esterna della Comunità e non in una competenza riservata agli Stati membri.

L'art. 238 del trattato rappresenta una base giuridica valida e sufficiente per consentire alla Comunità di concordare norme in materia di libera circolazione dei lavoratori nell'ambito di un accordo di associazione con uno Stato terzo. La nozione di associazione ha una portata molto vasta e comprende diverse forme di rapporti associativi; orbene, l'accordo in questione rientra nella categoria di quelli che preparano una futura adesione. Per presentare un carattere particolare rispetto ai semplici accordi commer-

ciali o ad accordi limitati a determinati settori, un accordo di associazione deve poter comprendere settori, come quello della libera circolazione dei lavoratori, che fanno parte del mercato interno unico, ma per i quali la Comunità non possieda già, in ogni caso, una competenza esterna esplicita, ad esempio in base all'art. 113, o implicita. Un accordo che prepara l'adesione dovrebbe estendersi a tutte le materie che saranno disciplinate dal futuro trattato d'adesione. La collocazione dell'art. 238 nel trattato, vale a dire dopo gli artt. 235, 236 e dopo l'art. 237 relativo all'adesione, mette in rilievo ch'esso conferisce alla Comunità una competenza convenzionale generale. Ciò spiega, d'altra parte, la macchinosità del procedimento (decisione unanime del Consiglio previa consultazione dell'Assemblea), rispetto ai procedimenti di decisione più snelli come quello dell'art. 113 del trattato.

Le critiche mosse a questa concezione non sono pertinenti. L'argomento secondo cui il trattato CEE riguarderebbe solo la libera circolazione tra gli Stati membri e la Comunità non potrebbe rivendicare competenze esterne più ampie delle competenze interne non tiene conto del fatto che l'art. 238 non si ripropone di desumere una competenza esterna da una competenza interna esistente, bensì di fondare una competenza esterna specifica. L'argomento secondo cui le competenze esterna ed interna sarebbero parallele e l'art. 48 non conferirebbe alla Comunità alcuna competenza in materia di politica migratoria nei confronti dei paesi terzi non è pertinente. Da un lato, la natura giuridica comunitaria dell'impegno non risente del fatto che l'assolvimento degli impegni assunti dalla Comunità nei confronti degli Stati terzi incombe agli Stati membri; dall'altro, la Comunità dispone in questa materia di una competenza interna fondata, se necessario, sull'art. 235. Perciò la competenza esterna della Comunità, pur se fondata sull'art. 238, potrebbe inoltre, teoricamente, trovare fondamento nella competenza interna ai sensi dell'art. 235. La competenza di principio degli Stati membri in materia di polizia degli stranieri non esclude l'esercizio della competenza comunitaria, giustificato dalle esigenze e dalle finalità della Comunità. D'altra parte, gli Stati possono sempre svincolarsi dai loro obblighi internazionali che vadano oltre la portata delle norme comunitarie.

Analogamente all'art. 235, l'art. 238 conferisce alla Comunità una competenza di carattere potenziale, nel senso che ad essa spetta decidere se un settore di sua competenza vada incluso in un accordo di associazione. Una volta decisa questa inclusione, si tratta di sapere se esista, a fianco di un solido nucleo di competenza il cui esercizio è riservato alla Comunità, una seconda zona nella quale la Comunità può rinunciare all'esercizio della propria competenza a favore degli Stati membri, che assumerebbero un impegno in quanto autonome parti contraenti dell'accordo misto. Questa suddivisione dei settori di competenza è teoricamente possibile in un accordo misto nel quale gli Stati assumono impegni di natura e di portata diverse, ma non sarebbe affatto compatibile col sistema e con la finalità di un accordo globale. In ogni modo, la questione non sorge nella fattispecie, nella quale gli impegni in materia di libera circolazione sono omogenei per quel che riguarda la Comunità e non lasciano agli Stati membri alcun margine discrezionale per l'esecuzione.

Non vi è alcuna riserva di competenza chiaramente identificabile a favore degli Stati membri nel settore della libera circolazione. La scelta della forma dell'accordo misto si spiega con le divergenze d'opinioni che esistevano fin dall'origine della Comunità quanto all'ampiezza della sua competenza nel campo degli accordi ai sensi dell'art. 238. Senza tracciare una linea di divisione tra le rispettive competenze, si potrebbe dire che, secondo le parti contraenti, alcune materie rientrano nella competenza della Comunità, altre in quella degli Stati membri ed altre ancora in entrambe le sfere, come confermerebbe la dichiarazione interpretativa relativa alla definizione della nozione di parte contraente. Questa suddivisione avrebbe d'altro canto carattere evolutivo, nel senso di una sempre più ampia competenza comunitaria. Il fatto che l'art. 36 del protocollo contempli la libera circolazione dei lavoratori tra la Turchia e gli Stati membri e che spetti a questi ultimi adottare i provvedimenti di attuazione non inferisce sulla natura comunitaria dell'impegno internazionale. L'accordo interno, relativo all'esecuzione dell'accordo di associazione, conferma solo che le parti contraenti hanno previsto per la Comunità e per gli Stati membri competenze diverse, senza operare un'effettiva suddivisione. Nella sentenza 23 novembre 1977 (causa 65/77, Razanatsimba, Racc. pag. 2229), la Corte non ha esitato ad interpretare disposizioni relative alla libertà di stabilimento ed alla libera prestazione di servizi che rientrano in un accordo di associazione, riconoscendo così implicitamente la loro natura comunitaria. Poiché gli impegni assunti nei confronti della Turchia sono di natura comunitaria, non vi è motivo di accertare in qual misura gli Stati membri abbiano inoltre contratto un obbligo « complementare » sotto il profilo del diritto internazionale.

La natura mista dell'accordo si spiega con la fase di sviluppo raggiunta in quel momento dalla Comunità e col carattere evolutivo delle competenze comunitarie. Nel 1964 non vi era, facendo difetto la giurisprudenza, in merito una assoluta certezza del diritto per quanto riguarda la competenza comunitaria. La partecipazione degli Stati membri all'accordo era stata politicamente opportuna. Infine, le competenze comunitarie erano limitate, in quanto il trasferimento delle competenze, nell'ambito del GATT, dagli Stati membri alla Comunità si è verificato solo con l'entrata in vigore della tariffa doganale comune. La decisione di ricorrere alla forma mista per il protocollo si spiega con motivi di ordine politico e con la prassi consolidata. A favore della partecipazione degli Stati membri all'accordo possono pure essere invocate talune circostanze di fatto. I primi due protocolli finanziari contemplavano il finanziamento di progetti in Turchia a carico dei bilanci degli Stati membri; alcuni aspetti della cooperazione economica e tecnica incidevano su un settore che rientra tradizionalmente nella sfera di competenza degli Stati; gli obiettivi di politica economica e monetaria sono generali e non devono esser realizzati necessariamente in modo identico da tutti gli Stati membri; infine, il Consiglio di associazione dispone di un potere di decisione che potrebbe, eventualmente, andare oltre il normale ambito delle competenze della Comunità.

b) Le questioni pregiudiziali propriamente dette miravano a far dichiarare se gli artt. 7 e 12 dell'accordo e l'art. 36 del protocollo contengano un divieto chiaro e direttamente efficace, rivolto agli Stati membri, d'imporre nuove restrizioni nel settore della libera circolazione, ad esempio prolungando il ter-

mine d'attesa. La questione dell'esistenza di un obbligo di standstill è intimamente connessa a quella dell'efficacia diretta, nel senso che un vero obbligo di standstill è necessariamente incondizionato e chiaro. Oltre che a questi criteri, la giurisprudenza in materia di efficacia diretta attribuisce importanza all'interpretazione delle disposizioni controverse alla luce dello spirito, del contenuto, della finalità, del sistema e della lettera del trattato; in proposito va osservato che l'accordo è inteso a preparare l'adesione della Turchia alla Comunità e adempie in larga misura funzioni parallele a quelle del trattato CEE.

aa) Si dovrebbe anzitutto accertare quale sia il contenuto dell'obbligo di realizzare la libera circolazione alla scadenza della fase transitoria. Gli artt. 48 e seguenti del trattato CEE, ai quali conviene ispirarsi, secondo l'art. 12 dell'accordo, definiscono solo i fondamenti della libera circolazione intracomunitaria; le modalità d'attuazione hanno costituito oggetto di disposizioni di diritto derivato, in particolare del regolamento n. 1612/68 il cui contenuto non era prescritto in modo vincolante dal trattato CEE. D'altro canto, l'art. 49, lett. d), riconosce espressamente che l'esistenza di gravi rischi per il tenore di vita e per l'occupazione in determinate regioni è un problema inerente alla libera circolazione. Poiché il significato letterale dell'espressione « ispirarsi » non è chiaro, bisognerebbe riferirsi allo spirito della stessa quale si desume dall'impostazione generale dell'accordo. Onde garantire un soddisfacente funzionamento dell'accordo, in conformità al suo scopo, le parti contraenti dovrebbero fruire di una certa libertà di strutturare il regime di libera circolazione, tenuto conto dell'andamento generale e dello stato dell'accordo nel suo complesso, senza che ciò possa risolversi in una condizione di reciprocità. Il regime di libera circolazione da instaurare è funzione del rapporto di associazione, che anche nella fase definitiva non corrisponde ad un'adesione. La formula aperta dell'art. 12 consente alle parti di tener conto di determinate considerazioni politiche; essa si distingue dall'art. 44 dell'accordo di associazione con la Grecia, che lascia alle parti contraenti un margine di manovra molto meno esteso. Infine, la Turchia non può fruire, al termine della fase transitoria, di un regime di libera circolazione più favorevole di quello vigente per i nuovi Stati membri, soggetti a norme transitorie.

Il Consiglio di associazione decide circa le modalità necessarie per la graduale realizzazione della libera circolazione secondo un procedimento di carattere politico, fondato sull'unanimità. La fine della fase transitoria non può considerarsi come un termine di decadenza implicante l'automatica realizzazione della libertà di circolazione e tale da conferire diritti agli amministrati.

La libera circolazione che dev'essere realizzata deve tuttavia presentare analogia con quella contemplata dagli artt. 48 e seguenti, non è perciò escluso che esista una piattaforma comune, anche se molto difficile da determinare. Poiché la controversia davanti al Verwaltungsgericht verte sulle condizioni del ricongiungimento al nucleo familiare, l'esame di tale questione è comunque puramente ipotetico.

bb) Un obbligo generale di standstill non può dedursi dall'art. 7 dell'accordo il cui tenore vieta di compromettere gli scopi di quest'ultimo, non già di adottare provvedimenti per la loro realizzazione. In casi eccezionali, l'obbligo imposto ad una parte di astenersi da un comportamento che metta a repentaglio detti scopi potrebbe equivalere ad un obbligo di standstill; in ogni modo, la disciplina delle condizioni del ricongiungimento al nucleo familiare non compromette gli scopi dell'art. 2. Anche nell'ordinamento

giuridico largamente integrato della Comunità, la Corte non ha riconosciuto all'art. 5, 2° comma, del trattato CEE, il cui tenore equivale all'art. 7, 2° comma, dell'accordo, autonoma efficacia diretta, ma lo ha fatto valere soltanto per vietare agli Stati di vanificare i provvedimenti adottati dalle istituzioni comunitarie oppure gli elementi fondamentali di una politica comune. Le norme del trattato o dell'accordo relative alla libera circolazione costituiscono norme speciali rispetto agli artt. 5 del trattato e 7 dell'accordo, e qualsiasi contravvenzione alle stesse dovrebbe essere di per sé sufficientemente evidente, senza dover ricorrere a queste norme generali. Nella sentenza 23 marzo 1983 (causa 77/82, già ricordata), la Corte ha desunto un divieto d'imporre nuove restrizioni al ricongiungimento al nucleo familiare dal testo stesso dell'atto di adesione della Grecia, senza ricorrere all'art. 5 del trattato.

Un presunto obbligo di standstill non può nemmeno fondarsi sul mandato normativo dinamico, desunto dagli artt. 12 dell'accordo e 36 del protocollo. L'esistenza di espresse clausole di standstill, come gli artt. 41 del protocollo, relativo alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione di servizi, e 13 della decisione n. 1/80 del Consiglio di associazione, relativo all'accesso al mercato del lavoro per i lavoratori turchi, mette in evidenza che le parti contraenti non hanno voluto elaborare una clausola di questo tipo in materia di libera circolazione. Il sistema scalare di clausole di standstill del trattato CEE, che comprende oltre a clausole tassative, anche clausole non vincolanti e settori privi di clausole di questo genere, verrebbe svuotato di contenuto se un obbligo generale di standstill fosse dedotto dall'art. 5 del trattato CEE. Queste considerazioni valgono a maggior ragione per l'accordo. La libera circolazione dei lavoratori costituisce un settore sensibile, dati i suoi aspetti umani e politici, il che può rendere necessario apportare talune restrizioni o taluni adeguamenti, e un obbligo di standstill dev'essere formalmente enunciato.

Il diritto di ricongiungimento al nucleo familiare, per essere riconosciuto, dovrebbe costituire un elemento diretto della libera circolazione non solo nel regime CEE, ma anche nell'accordo. Nel regime CEE questo diritto si fonda sul diritto comunitario derivato ed in particolare sul regolamento n. 1612/68. Esiste tuttavia un principio del ricongiungimento al nucleo familiare fondato sui principi generali del diritto ed una tradizione costituzionale comune agli Stati membri. Conformemente alla giurisprudenza della Corte relativa alle libertà del mercato comune sotto l'aspetto dei diritti dell'uomo, la nozione di libera circolazione in diritto comunitario non può collocarsi ad un livello inferiore a quello contemplato dall'art. 8 della convenzione europea dei diritti dell'uomo. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha riconosciuto agli Stati un ampio margine discrezionale nella definizione della nozione di rispetto della vita privata e familiare contenuto nell'art. 8; lo Stato non è, in particolare, tenuto a rispettare la scelta dei coniugi quanto al domicilio e ad accettare lo stabilimento nel proprio territorio di coniugi non aventi la cittadinanza dello Stato stesso, a meno che agli interessati risulti impossibile condurre una vita familiare nel loro paese d'origine (causa Abdulaziz, già ricordata). Le disposizioni amministrative del Land Baden-Württemberg, in questione nella causa principale, rispettano il livello fissato dall'art. 8. Anche qualora si potesse ammettere che il livello comunitario del diritto di ricongiungimento al nucleo familiare è superiore a quello dell'art. 8, nel senso che que-

sto diritto è in via di principio garantito, un adattamento resterebbe sempre possibile, tenuto conto delle esigenze pubbliche in questione.

Poiché la disciplina della libera circolazione nell'ambito dell'accordo si ispira al regime CEE, dovrebbe essere garantito un livello minimo in materia di ricongiungimento familiare. La normativa tedesca che ha prolungato i termini di attesa in materia di ricongiungimento al nucleo familiare per gli stranieri della seconda generazione originari di paesi terzi non compromette, tuttavia, questo livello minimo. Essa tiene conto tanto dell'interesse degli stessi coniugi, invitati a costituire la comunità coniugale nel loro paese d'origine, quanto dell'interesse pubblico, nel senso che si tratta di arginare provvisoriamente un flusso di familiari di lavoratori migranti che non potrebbe essere assorbito, e resta nei limiti del margine di manovra politica lasciato agli Stati membri.

Queste considerazioni, valide per la fase finale dell'associazione, valgono a maggior ragione durante la fase transitoria.

Non essendo sufficientemente precisi e incondizionati, gli artt. 12 dell'accordo e 36 del protocollo potrebbero essere riconosciuti direttamente efficaci soltanto qualora si potesse desumere da queste norme un chiaro obbligo di standstill. Orbene, gli obblighi in materia di ricongiungimento al nucleo familiare sono troppo imprecisi per poterne desumere un divieto incombente alla Comunità, e quindi agli Stati membri, di imporre nuove restrizioni, prima della scadenza della fase transitoria.

La Commissione propone quindi la seguente soluzione:

« il combinato disposto degli artt. 36 del protocollo addizionale del 23 novembre 1970 e degli artt. 7 e 12 dell'accordo di associazione CEE-Turchia del 12 settembre 1963 non implica alcun divieto, direttamente efficace nell'ordinamento giuridico comunitario, d'imporre nuove restrizioni nei confronti dei familiari dei lavoratori turchi legittimamente abitanti in uno Stato membro della Comunità, desiderosi di ricongiungersi agli stessi ».

Questa soluzione si riferisce alla data determinante per la causa principale; l'espressione « sin d'ora » che figura nella prima questione pregiudiziale non è stata perciò ripetuta nella risposta. Poiché quest'ultima è sufficiente per la definizione del caso di specie, non è necessario risolvere separatamente la seconda questione.

III — Fase orale

Invitati a precisare la loro posizione sul problema della competenza della Corte ad interpretare l'accordo di cui trattasi, il *governo della Repubblica federale di Germania* ha dichiarato che le proprie osservazioni scritte devono essere intese nel senso ch'esso ha espresso dubbi quanto al se le disposizioni dell'accordo di associazione, nei limiti in cui riguardano la libera circolazione, siano state adottate esclusivamente dalla Comunità oppure anche dagli Stati membri. La competenza della Corte a risolvere tale questione è incontestabile, indipendentemente, d'altro canto, dalla soluzione da fornire. Il *governo del Regno Unito* ha dichiarato di non contestare che rientra nella competenza della Corte l'esame generale dell'accordo, onde stabilire — per riprendere i termini usati

dalla Corte nella sentenza Kupferberg (già ricordata) — se la Comunità abbia assunto una responsabilità per l'esecuzione dell'accordo. Qualora la Comunità abbia assunto detta responsabilità, gli Stati membri sarebbero tenuti, nei confronti della Comunità, a rispettare gli impegni della stessa, nonché i loro propri impegni. Infine, a suo avviso è irrilevante in proposito che l'accordo in questione sia un accordo misto.

F. Schockweiler
giudice relatore