CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN MISCHO

presentate il 13 maggio 2003 [1]

Indice

I — Contesto normativo I-12306

A — L'Associazione CEE-Turchia I-12306

B — La normativa nazionale I-12309

II — Elementi di fatto e cause principali I-12310

A — Causa C-317/01 ..... I-12310

B — Causa C-369/01 ..... I-12311

III — Esame delle questioni pregiudiziali I-12312

A — Sulla prima questione pregiudiziale deferita nella causa C-317/01 ..... I-12312

1. Parere del giudice del rinvio e argomenti dedotti dinanzi alla Corte I-12313

2. Analisi I-12316

B — Sulla seconda questione deferita nella causa C-317/01 e sulla terza questione deferita nella causa C-369/01 ..... I-12318

1. Pareri del giudice del rinvio e dei soggetti che hanno presentato osservazioni I-12319

2. Analisi I-12321

C — Sulla parte b) della terza questione pregiudiziale deferita nella causa C-317/01 e della prima questione pregiudiziale deferita nella causa C-369/01 ..... I-12324

1. Parere dei giudici del rinvio e argomenti dedotti dinanzi alla Corte I-12325

2. Analisi I-12328

a) L'art. 41, n. 1, è applicabile in materia di trasporti? Siamo in presenza di misure che rientrano in questo settore? I-12328

1 — Lingua originale: il francese.

b) Sull'esistenza di una nuova restrizione alla libera prestazione dei servizi I-12333

i) I trasporti vengono effettuati a nome e sotto la responsabilità di un'impresa turca I-12333

— L'impresa turca effettua i trasporti con camion ed autisti propri. I-12333

— L'impresa turca effettua i trasporti con autisti propri, ma con camion di proprietà di un'impresa tedesca immatricolati in Germania I-12334

ii) I trasporti vengono effettuati a nome e sotto la responsabilità di un'impresa tedesca I-12336

— Gli autisti turchi sono assunti direttamente dall'impresa tedesca. I-12336

— Gli autisti turchi sono assunti e retribuiti da un'impresa turca .. I-12339

D — Sulla terza questione sub a) deferita nella causa C-317/01 e sulla prima questione sub a) deferita nella causa C-369/01 ..... I-12343

E — Sulla seconda questione deferita nella causa C-369/01 ..... I-12345

IV — Conclusione I-12346

1. La settima e l'undicesima Sezione del Bundessozialgericht (Corte federale per la legislazione in materia sociale) hanno sottoposto alla Corte due questioni pregiudiziali relative all'interpretazione dell'art. 41, n. 1, del protocollo addizionale dell'Accordo di Associazione CEE-Turchia del 1963, firmato il 23 novembre 1970 [2], e dell'art. 13 della decisione 19 settembre 1980, n. 1, relativa allo sviluppo dell'associazione, adottata dal consiglio di Associazione istituito dal predetto Accordo [3].

I — Contesto normativo

A — *L'Associazione CEE-Turchia*

2. L'Accordo che crea un'Associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia (in prosieguo: l'«Accordo») è stato firmato il 12 settembre 1963 ad Ankara dalla Repubblica di Turchia, da un lato, e dagli Stati membri della CEE e la Comunità, dall'altro, ed è stato concluso, approvato e confermato a nome della Comunità

2 — Il protocollo addizionale è stato concluso, approvato e confermato con regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1972, n. 2760 (GU L 293, pag. 1).

3 — La decisione è entrata in vigore il 1° luglio 1980. Non è stata pubblicata nella Gazzetta ufficiale, ma può essere consultata in un volume edito dall'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee: Accordo di Associazione e protocolli CEE-Turchia e altri testi di base, Bruxelles, 1992.

con decisione del Consiglio 23 dicembre 1963, 64/732/CEE, relativa alla conclusione dell'Accordo che crea un'Associazione tra la Comunità Economica Europea e la Turchia [4].

3. Conformemente al suo art. 2, n. 1, l'Accordo ha lo scopo di promuovere un rafforzamento continuo ed equilibrato delle relazioni commerciali ed economiche tra le parti contraenti, anche nel settore della manodopera, attraverso la realizzazione graduale della libera circolazione dei lavoratori (art. 12), nonché l'eliminazione delle restrizioni alla libertà di stabilimento (art. 13) e alla libera prestazione dei servizi (art. 14).

4. L'art. 6 dell'Accordo prevede l'istituzione di un consiglio di Associazione che agisce nei limiti delle attribuzioni conferitegli dall'Accordo.

5. L'art. 12 dell'Accordo stabilisce quanto segue:

«Le Parti Contraenti convengono di ispirarsi agli articoli 48, 49 e 50 del Trattato che istituisce la Comunità per realizzare gradualmente tra di loro la libera circolazione dei lavoratori».

6. L'art. 14 dell'Accordo dispone quanto segue:

«Le Parti Contraenti convengono di ispirarsi agli articoli 55, 56 e da 58 a 65 incluso del Trattato che istituisce la Comunità per eliminare tra loro le restrizioni alla libera prestazione dei servizi».

7. L'art. 22, n. 1, dell'Accordo prevede quanto segue:

«1. Per il raggiungimento degli obiettivi fissati dall'Accordo e nei casi da questo previsti, il Consiglio di Associazione dispone di un potere di decisione. Ognuna delle due parti è tenuta a prendere le misure necessarie all'esecuzione delle decisioni adottate (...)».

8. Il protocollo addizionale, citato, contiene un titolo II, intitolato «Circolazione delle persone e dei servizi», il cui capitolo I riguarda «[i] lavoratori» e il cui capitolo II è dedicato a «[d]iritto di stabilimento, servizi e trasporti». L'art. 36, che fa parte del capitolo I, prevede i termini della realizzazione graduale della libera circolazione dei lavoratori tra gli Stati membri della Comunità e la Repubblica di Turchia, conformemente ai principi enunciati all'art. 12 dell'Accordo e dispone, al secondo comma, che il consiglio di Associazione stabilirà le modalità all'uopo necessarie.

4 — GU 1964, n. B 217, pag. 3685.

9. L'art. 41 del protocollo addizionale, che figura nel titolo II, capitolo II, dispone quanto segue:

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

2. Conformemente ai principi enunciati agli articoli 13 e 14 dell'Accordo di Associazione, il consiglio di Associazione stabilisce il ritmo e le modalità secondo le quali le parti contraenti sopprimono progressivamente tra loro le restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi.

Il consiglio di Associazione stabilisce tale ritmo e tali modalità per le diverse categorie di attività, tenendo conto delle disposizioni analoghe già adottate dalla Comunità in questi settori, nonché della particolare situazione economica e sociale della Turchia. Sarà accordata priorità alle attività che contribuiscono particolarmente allo sviluppo della produzione e degli scambi».

10. Il 19 settembre 1980, il consiglio di Associazione ha adottato la decisione n. 1/80.

11. L'art. 6 della decisione n. 1/80 istituisce a vantaggio dei lavoratori turchi un sistema di accesso progressivo all'occupazione che consente loro di ottenere, dopo un anno di regolare impiego, il rinnovo del permesso di lavoro presso lo stesso datore di lavoro; dopo tre anni, di candidarsi ad un altro posto di lavoro nella stessa professione, fatta salva la precedenza da accordare ai lavoratori degli Stati membri della Comunità, e, dopo quattro anni, di accedere liberamente a qualsiasi attività salariata di loro gradimento. Il n. 3 prevede che le modalità di applicazione dell'articolo sono fissate dalle normative nazionali.

12. L'art. 8, n. 1, stabilisce che «[q]uando nella Comunità un'offerta di impiego non può essere soddisfatta mediante ricorso alla manodopera disponibile sul mercato dell'occupazione degli Stati membri e questi ultimi, nel quadro delle loro disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, per soddisfare la domanda decidono di autorizzare l'assunzione di lavoratori non cittadini di uno Stato membro della Comunità, si adopereranno per dare la precedenza ai lavoratori turchi».

13. L'art. 13 della decisione n. 1/80, facente parte del capitolo II, intitolato «Disposizioni sociali», sezione 1, intitolata «Problemi relativi all'occupazione e alla

libera circolazione dei lavoratori», ha il seguente tenore:

«Gli Stati membri della Comunità e la Turchia non possono introdurre nuove restrizioni sulle condizioni d'accesso all'occupazione dei lavoratori e dei loro familiari che si trovino sui loro rispettivi territori in situazione regolare quanto al soggiorno e all'occupazione».

B — *La normativa nazionale*

14. L'art. 9 della Verordnung über die Arbeitserlaubnis für nichtdeutsche Arbeitnehmer (regolamento sui permessi di lavoro per i lavoratori stranieri; in prosieguo: l'«AEVO»), del 2 marzo 1971 (BGBl. I, pag. 152), nella versione in vigore dal 1° gennaio 1973, dispone quanto segue:

«Sono esentati dal permesso di lavoro (...)

2. il personale viaggiante che operi nel trasporto internazionale di passeggeri e di merci (..) per imprese stabilite nel territorio in cui si applica il presente regolamento».

15. Il decimo regolamento recante modifica dell'AEVO, adottato ed entrato in vigore il 1° settembre 1993 (BGBl. I, pag. 1527), ha modificato l'art. 9, n. 2, limitando il rilascio dell'esenzione dal permesso di lavoro al personale viaggiante che operi nel trasporto internazionale di passeggeri e di merci «il cui datore di lavoro abbia sede all'estero».

16. Il 30 settembre 1996 (BGBl. I, pag. 1491) è stata apportata una nuova modifica all'art. 9, n. 2, dell'AEVO, la cui versione applicabile dal 10 ottobre 1996 disponeva quanto segue:

«2. Il personale viaggiante che operi nel trasporto internazionale di passeggeri e di merci il cui datore di lavoro abbia sede all'estero, purché

a) l'automezzo sia immatricolato nello Stato in cui è stabilito il datore di lavoro;

(...)».

17. L'art. 9, n. 3, della Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für ausländische Arbeitnehmer (regolamento sull'autorizzazione al lavoro dei lavoratori stranieri; in prosieguo: l'«ArGV»), del 17 settembre

1998 (BGBl. I, pag. 2899), che ha sostituito l'AEVO, ha riprodotto senza modifiche il contenuto dell'art. 9, n. 2, dell'AEVO.

II — Elementi di fatto e cause principali

A — *Causa C-317/01*

18. I sigg.ri Abatay, Balikci, Birer e Günes (in prosieguo: i «sigg.ri Abatay e a.») sono cittadini turchi che risiedono in Turchia, lavorano come autotrasportatori ed effettuano principalmente trasporti internazionali di merci. Essi sono dipendenti della società Baqir Dis Tic. Ve Paz. Ltd St di Mersin (Turchia; in prosieguo: la «Baqir Ltd»), che è una filiale della società Baqir GmbH, con sede a Stoccarda (Germania). La Baqir Ltd e la Baqir GmbH importano in Germania frutta e verdura che per la maggior parte proviene dalle loro coltivazioni. Le merci vengono trasportate dalla Turchia in Germania tramite camion che sono immatricolati in Germania a nome della Baqir GmbH e guidati in particolare dai sigg.ri Abatay e a.

19. Dopo l'entrata in vigore del nuovo regolamento, la Bundesanstalt für Arbeit (Ufficio federale per l'impiego) aveva ancora rilasciato agli autisti, a titolo di provvedimento transitorio, un permesso di lavoro valido fino al 30 settembre 1996; tuttavia, dopo tale data esso rifiutava di rilasciare nuovi permessi.

20. Adito dai sigg.ri Abatay e a., il Sozialgericht Nürnberg (Giudice per la legislazione in materia sociale di Norimberga) dichiarava che i ricorrenti nel procedimento principale non necessitavano di alcun permesso di lavoro. Tale sentenza veniva confermata in appello dal Bayerisches Landessozialgericht (Tribunale per la legislazione in materia sociale della Baviera). Questi due giudici ritenevano in sostanza che la restrizione imposta dalle nuove disposizioni tedesche, secondo cui i sigg.ri Abatay e a. avrebbero dovuto ottenere tale permesso, costituiva una limitazione contraria alla clausola di standstill di cui all'art. 13 della decisione n. 1/80.

21. La Bundesanstalt für Arbeit ha proposto ricorso in cassazione («Revision») dinanzi al Bundessozialgericht, contestando l'interpretazione data dal giudice d'appello all'art. 13 della decisione n. 1/80.

22. Adita con detto ricorso, l'undicesima Sezione del Bundessozialgericht si chiede, nell'ordinanza di rinvio, se l'esonero dal permesso di lavoro fatto valere dai ricorrenti non possa discendere dall'art. 13 della decisione n. 1/80 o dall'art. 41, n. 1, del protocollo addizionale. Infatti le modifiche dell'AEVO, entrate in vigore il 1° settembre 1993 e il 10 ottobre 1996, potrebbero

essere considerate nuove restrizioni all'accesso all'occupazione ai sensi dell'art. 13 della decisione n. 1/80 o nuove restrizioni alla libera prestazione dei servizi ai sensi dell'art. 41, n. 1, del protocollo addizionale.

23. A tale proposito, sarebbe pacifica la diretta applicabilità di dette disposizioni negli Stati membri, ma la loro portata solleverebbe vari problemi.

24. Più avanti riprodurrò le questioni pregiudiziali che l'undicesima Sezione ha sottoposto alla Corte a tale riguardo, nonché i punti essenziali delle osservazioni con cui ha corredato le proprie questioni.

B — *Causa C-369/01*

25. Il sig. Nadi Sahin, ex cittadino turco divenuto cittadino tedesco nel 1991, è titolare dell'impresa di trasporti «Sahin Internationale Transporte» di Göppingen (Germania). Egli è allo stesso tempo titolare di un'impresa controllata, la Anadolu Dis Ticaret AS (in prosieguo: la «Anadolu AS»), con sede a Istanbul (Turchia). L'impresa di Göppingen è proprietaria di vari camion, che essa impiega nel trasporto internazionale tra Germania/Turchia/Iran/Iraq; tutti i camion sono immatricolati in Germania. Secondo il giudice del rinvio, tra l'impresa tedesca del sig. Sahin e la sua controllata turca sussiste un «contratto di agenzia» in base al quale la Anadolu AS si serve dei camion del sig. Sahin per il trasporto internazionale di merci.

26. Tuttavia il documento intitolato «contratto di agenzia» («Agenturvertrag»), contenuto nel fascicolo trasmesso dal giudice del rinvio, si limita a precisare che la controllata turca è autorizzata a «caricare e scaricare i nostri automezzi e quelli delle imprese di trasporto di cui ci serviamo, nonché ad espletare le relative formalità doganali e amministrative» («ist berechtigt, unsere Fahrzeuge sowie die Fahrzeuge der von uns eingesetzten Transportunternehmer zu ent- und beladen, die damit im Zusammenhang stehenden zollamtlichen und behördlichen Tätigkeiten vorzunehmen»).

27. Il giudice del rinvio segnala inoltre che, già prima del 1° settembre 1993, il sig. Sahin impiegava circa 17 lavoratori quali autisti dei camion immatricolati in Germania. Detti lavoratori sono cittadini turchi, vivono in Turchia e avevano stipulato il contratto di lavoro con l'Anadolu AS prima di tale data. Per ogni tragitto in Germania essi hanno ricevuto un visto tedesco dal consolato generale competente. La settima Sezione aggiunge tuttavia che finora mancano gli accertamenti di fatto necessari per stabilire chi sia il datore di lavoro degli autisti.

28. Con ricorso proposto il 29 maggio 1996, il sig. Sahin chiedeva al giudice adito di constatare che i lavoratori in questione sono esentati dal permesso di lavoro per la loro attività. Egli otteneva dal Sozialgericht Ulm (Giudice per la legislazione in materia sociale di Ulm) un'ordinanza provvisoria, adottata il 9 dicembre 1996, secondo cui la Bundesanstalt für Arbeit è tenuta a rilasciare permessi di lavoro agli autotrasportatori in attesa di una pronuncia definitiva nel merito.

29. Tuttavia, con una sentenza di merito del 10 febbraio 1998, il Sozialgericht Ulm constatava che i 17 autisti in questione erano esentati dal permesso di lavoro.

30. L'appello interposto dalla Bundesanstalt für Arbeit veniva respinto con sentenza 25 luglio 2000 dal Landessozialgericht Baden-Württemberg (Tribunale per la legislazione in materia sociale del Baden-Württemberg), che si basava, in sostanza, sull'art. 41, n. 1, del protocollo addizionale per dichiarare che la situazione giuridica esistente al 1° gennaio 1973 era ancora attuale.

31. La Bundesanstalt für Arbeit ha proposto ricorso in cassazione («Revision») contro tale sentenza, lamentando in particolare una violazione dell'art. 9, n. 2, dell'AEVO.

32. Il sig. Sahin chiede il rigetto del ricorso, in quanto l'art. 41, n. 1, del protocollo addizionale e l'art. 13 della decisione n. 1/80 contengono una clausola di standstill che vieta di imporre nuove restrizioni in materia di permesso di lavoro dei lavoratori turchi.

33. La settima Sezione del Bundessozialgericht s'interroga sulla portata dell'art. 41 del protocollo addizionale, sui rapporti tra questa disposizione e l'art. 13 della decisione n. 1/80 e sulla portata di quest'ultimo. Per risolvere tali questioni, detto giudice ha sottoposto alla Corte varie questioni pregiudiziali.

III — Esame delle questioni pregiudiziali

34. Pur riconoscendo che il modo in cui le varie questioni pregiudiziali sono state raggruppate e riformulate dalla Commissione è corretto, a mio parere è preferibile attenersi al relativo testo originale.

A — *Sulla prima questione pregiudiziale deferita nella causa C-317/01*

35. Detta questione è formulata come segue:

«1) Se l'art. 13 della decisione (...) n. 1/80 (...) sia da interpretarsi nel senso che

vieta ad uno Stato membro della Comunità l'introduzione di norme nazionali che, rispetto alla disciplina giuridica nazionale in vigore al 1° dicembre 1980, prevedano in via generale nuove restrizioni di accesso al mercato del lavoro per lavoratori turchi, o se il divieto di introdurre nuove restrizioni ai sensi dell'art. 13 della decisione n. 1/80 si riferisca solo al momento del primo regolare soggiorno e del primo regolare impiego di un lavoratore».

1. Parere del giudice del rinvio e argomenti dedotti dinanzi alla Corte

36. Il *giudice del rinvio* osserva che il tenore dell'art. 13 depone a favore dell'interpretazione secondo cui il divieto, sancito all'art. 13, dell'introduzione di nuove restrizioni riguarda solo il momento in cui il soggiorno e l'occupazione del lavoratore nel territorio nazionale dello Stato interessato siano per la prima volta regolari, ma non la data in cui la disposizione era per la prima volta applicabile. Tuttavia questa interpretazione dell'art. 13 non si impone in modo assoluto.

37. I *sigg.ri Abatay e a.* interpretano la prima questione deferita nella causa C-317/01 nel senso che il giudice del rinvio intende sapere se l'art. 13 della decisione n. 1/80 vieti astrattamente di adottare disposizioni che impongono una nuova restrizione dell'accesso al lavoro o se detta disposizione sia volta a fissare quale criterio della situazione di partenza, per ciascun caso concreto, il momento del primo soggiorno e della prima occupazione regolare del lavoratore.

38. Essi fanno valere che l'art. 13 della decisione n. 1/80 vieta l'introduzione di nuove norme nazionali in materia di accesso al lavoro più restrittive di quelle applicabili al momento dell'entrata in vigore del suddetto articolo. Ritengono infatti che la condizione prevista da tale disposizione, la quale richiede che i cittadini turchi si trovino nel territorio dello Stato membro ospitante in situazione regolare quanto al soggiorno e all'occupazione, servirebbe solo ad impedire alle persone che risiedono o lavorano illegalmente in uno Stato membro di avvalersi dei diritti previsti dall'articolo in questione.

39. D'altro canto, i sigg.ri Abatay e a. negano che la questione incida sull'esito della controversia se le parti ricorrenti nel procedimento principale soggiornavano già regolarmente nello Stato membro in questione o avevano già un'occupazione regolare in tale Stato alla data di entrata in vigore della nuova disciplina nazionale. Orbene, l'occupazione e il soggiorno in uno Stato membro sono regolari quando sono conformi alle disposizioni legislative e regolamentari di detto Stato[5]. Pertanto, l'occupazione dei ricorrenti nel procedimento principale sarebbe stata regolare prima della modifica dell'AEVO intervenuta con effetto dal 10 ottobre 1996 e rientrerebbe nell'ambito di tutela dell'art. 13. Di conseguenza non occorrerebbe risolvere la prima questione.

5 — Sentenza 26 novembre 1998, causa C-1/97, Birden (Racc. pag. I-7747).

40. I sigg.ri Abatay e a. fanno inoltre valere, in subordine, l'art. 6 della decisione n. 1/80, che conferisce al lavoratore turco inserito nel regolare mercato del lavoro di uno Stato membro il diritto di libero accesso, in tale Stato membro, a qualsiasi attività salariata di suo gradimento dopo quattro anni di regolare impiego.

41. A parere del *sig. Sahin*, titolare di un'impresa di trasporti internazionali e ricorrente nella causa principale C-369/01, lo «standstill» s'impone già dopo l'entrata in vigore, il 20 dicembre 1976, della decisione n. 2/76, che ha preceduto la decisione n. 1/80 e che, per quanto riguarda i lavoratori, conteneva all'art. 7 una disposizione equiparabile all'art. 13 di quest'ultima. L'interpretazione di tali articoli (sostenuta dalla Bundesanstalt für Arbeit e dagli Stati membri), secondo cui il divieto di introdurre nuove restrizioni dell'accesso al lavoro fa riferimento alla data del primo soggiorno e della prima occupazione regolari dei lavoratori interessati, sarebbe paradossale, in quanto una persona già presente sul mercato del lavoro di uno Stato membro non ha più bisogno di beneficiare di una regola che vieta di rendere più restrittivo l'accesso all'occupazione.

42. Secondo il sig. Sahin, l'interpretazione da lui propugnata troverebbe conferma nella formulazione dell'art. 13. I membri della famiglia favoriti da detta disposizione evidentemente non sarebbero ancora occupati, altrimenti sarebbero già avvantaggiati in quanto lavoratori. Pertanto tale normativa favorirebbe anche persone in cerca di lavoro non ancora occupate. Una persona che svolge un'attività lavorativa non avrebbe bisogno di avere accesso al mercato del lavoro, in quanto l'ha già ottenuto. La disposizione di cui è causa è volta a favorire l'accesso al mercato del lavoro e quindi, rispetto all'applicazione della clausola, avrebbe scarsa rilevanza il momento della prima occupazione regolare. L'elemento decisivo non sarebbe neppure il momento del primo soggiorno in situazione regolare, giacché la norma in questione si limita a dichiarare un'ovvietà, ossia che un soggiorno illegale non conferisce in alcun caso accesso ai diritti in materia di occupazione [6].

43. Il *governo tedesco* ritiene che il divieto di introdurre nuove restrizioni, sancito dall'art. 13 della decisione n. 1/80, produce effetti solo dal momento del primo soggiorno e della prima occupazione regolari dei lavoratori interessati nello Stato membro ospitante. Detto governo ritiene che tale analisi sia corroborata dal confronto con l'art. 41, n. 1, del protocollo addizionale. Mentre tale disposizione avrebbe portata generale, i termini dell'art. 13 della decisione n. 1/80 avrebbero una portata minore e riguarderebbero unicamente i lavoratori e i membri della loro famiglia in soggiorno regolare.

44. Secondo il governo tedesco, questa conclusione sarebbe anche conforme allo scopo dell'art. 13 della decisione n. 1/80. Tale disposizione non sarebbe intesa a

6 — V. sentenza 20 settembre 1990, causa C-192/89, Sevince (Racc. pag. I-3461).

disciplinare in modo duraturo la libera circolazione dei lavoratori tra la Turchia e gli Stati membri, ma mirerebbe solo a garantire il consolidamento progressivo della situazione dei lavoratori turchi che hanno avuto regolare accesso al mercato del lavoro di uno Stato membro. Ogni lavoratore dovrebbe essere sicuro che non verranno lesi i diritti di cui fruiva al momento del suo ingresso nel territorio dello Stato membro in questione. Tuttavia tale obiettivo di consolidamento della decisione n. 1/80 non inciderebbe sul potere delle autorità nazionali di controllare l'ingresso di cittadini turchi nel territorio dello Stato membro interessato e la loro prima occupazione in tale Stato. La stessa logica sarebbe sottesa all'art. 6 della decisione n. 1/80.

45. Il *governo francese* condivide in larga misura il parere del governo tedesco. A suo avviso, l'art. 13 della decisione n. 1/80 non sarebbe inteso a disciplinare in modo duraturo la libera circolazione dei lavoratori tra la Turchia e gli Stati membri, ma mirerebbe solo a garantire il consolidamento progressivo della situazione dei lavoratori turchi che hanno avuto regolare accesso al mercato del lavoro di uno Stato membro. Tuttavia tale obiettivo di consolidamento della decisione n. 1/80 non inciderebbe sul potere delle autorità nazionali di controllare l'ingresso di cittadini turchi nel territorio dello Stato membro interessato e la loro prima occupazione in tale Stato. La stessa logica sarebbe sottesa all'art. 6 della decisione n. 1/80.

46. Il *governo olandese* sostiene che dalla stessa formulazione dell'art. 13 della decisione n. 1/80 emerge che il divieto ivi sancito riguarda unicamente i lavoratori «regolari» già occupati. L'obbligo di standstill riguarderebbe infatti solo i lavoratori già inseriti nel mercato del lavoro. Per contro, detta disposizione non disciplinerebbe le condizioni del loro primo inserimento. Pertanto gli Stati membri avrebbero conservato il potere di adottare nuove restrizioni al primo inserimento nel mercato del lavoro, ma non potrebbero introdurre siffatte restrizioni nei confronti dei lavoratori già inseriti in tale mercato.

47. Ciò risulterebbe anche da una lettura sistematica dell'art. 13 e di altre disposizioni della stessa decisione. Infatti gli artt. 6, 7, 8, 9, 10 e 11 della decisione n. 1/80 conterrebbero tutti riferimenti al «regolare mercato del lavoro» o all'«occupazione regolare», ma nessun riferimento all'inserimento nel mercato del lavoro in sé.

48. Tale interpretazione sarebbe inoltre confermata dalla giurisprudenza costante (v., in particolare, sentenze Tetik[7], punto 21, e Savas[8], punto 58), secondo cui gli Stati membri rimangono competenti a disciplinare il primo accesso al mercato del lavoro. Tale constatazione sarebbe in contrasto con il preteso divieto, per gli Stati membri, dopo l'entrata in vigore della

7 — Sentenza 23 gennaio 1997, causa C-171/95 (Racc. pag. I-329).

8 — Sentenza 11 maggio 2000, causa C-37/98 (Racc. pag. I-2927).

decisione n. 1/80, di introdurre nuove restrizioni relative al primo accesso al mercato del lavoro.

49. La *Commissione* rammenta che «la decisione n. 1/80 non conferisce (...) il diritto alla libera circolazione ai cittadini turchi. Allo stato attuale del diritto che regola l'Associazione CEE-Turchia, la fissazione delle condizioni di accesso al territorio di uno Stato membro dell'Unione europea spetta sempre esclusivamente a detto Stato. I lavoratori beneficiano dei diritti conferiti dalla decisione n. 1/80 solo dopo essere stati ammessi al mercato del lavoro di uno Stato membro».

2. Analisi

50. Questa osservazione della Commissione è sicuramente corretta, così come sono corrette le posizioni assunte a tale proposito dai governi degli Stati membri.

51. Nella sentenza Savas, citata, la Corte ha peraltro dichiarato quanto segue:

«58 (...) le disposizioni relative all'associazione CEE-Turchia non incidono sul potere degli Stati membri di disciplinare tanto l'ingresso sul proprio territorio dei cittadini turchi quanto le condizioni della loro prima occupazione, bensì si limitano a disciplinare la posizione dei lavoratori turchi *già regolarmente inseriti*[9] nel mercato del lavoro degli Stati membri (v., in particolare, sentenza 23 gennaio 1997, causa C-171/95, Tetik, Racc. pag. I-329, punto 21).

59 Inoltre, la Corte ha ripetutamente affermato che i lavoratori turchi, contrariamente ai cittadini degli Stati membri, non hanno il diritto di circolare liberamente all'interno della Comunità, ma fruiscono solo di taluni diritti nello Stato membro ospite sul cui territorio sono entrati legalmente e hanno svolto una regolare attività lavorativa durante un determinato periodo (v., in particolare, sentenza Tetik, citata, punto 29)».

52. La sentenza Savas fa riferimento, in generale, alle «disposizioni relative all'associazione CEE-Turchia».

53. È dunque escluso che si possa interpretare l'art. 13 della decisione n. 1/80 in un senso diverso, ad esempio prendendo in considerazione solo la prima parte dell'ar-

9 — Il corsivo è mio.

ticolo («Gli Stati membri della Comunità e la Turchia non possono introdurre nuove restrizioni sulle condizioni d'accesso all'occupazione dei lavoratori e dei loro familiari») e ignorando la seconda parte («che si trovino sui loro rispettivi territori in situazione regolare quanto al soggiorno e all'occupazione»).

54. Non si potrebbe neanche sostenere, come fanno i ricorrenti nei procedimenti principali, che dopo il 1° dicembre 1980 non si può introdurre alcuna nuova restrizione per quanto riguarda i lavoratori turchi che a tale data non si trovavano nel territorio di uno Stato membro, e che tali restrizioni sono ammesse, semmai, solo nei confronti dei lavoratori turchi che si trovavano in detto territorio in situazione irregolare.

55. Pertanto, propongo alla Corte di dichiarare che, dopo il 1° dicembre 1980, gli Stati membri possono ancora introdurre nuove restrizioni per quanto riguarda l'ingresso nel loro territorio di lavoratori turchi che vorrebbero accedere ad un lavoro subordinato in detti Stati.

56. Tuttavia, ai sensi dell'art. 13, tali restrizioni non possono riguardare i lavoratori che siano già stati legittimamente assunti ed abbiano acquisito un diritto di soggiorno nello Stato membro di cui trattasi in un qualsiasi momento antecedente all'introduzione delle nuove restrizioni.

57. Detti lavoratori continueranno a beneficiare appieno dei diritti loro accordati dall'art. 6 (o, nel caso dei loro familiari, dall'art. 7) [10].

58. La sentenza Kurz [11] ha rammentato cosa debba intendersi per lavoratore e per «appartenenza al regolare mercato del lavoro».

59. Infatti l'espressione «condizioni d'accesso all'occupazione» di cui all'art. 13 può riguardare solo i diritti acquisiti in virtù dell'art. 6.

60. Ricordo che si tratta del diritto del lavoratore, dopo un anno di regolare impiego, di ottenere il rinnovo del suo permesso di lavoro presso lo stesso datore di lavoro, se costui dispone ancora di un impiego, del diritto di passare, dopo tre anni, nell'ambito della stessa professione, ad un altro datore di lavoro e del diritto di accedere, dopo quattro anni di regolare impiego, a qualsiasi attività salariata di suo gradimento.

10 — Fatta salva, tuttavia, la clausola di salvaguardia dell'art. 12 della decisione n. 1/80, che è formulata come segue: «Qualora uno Stato membro della Comunità, ovvero la Turchia, subisca o possa subire gravi perturbazioni sul suo mercato del lavoro, tali da provocare gravi rischi per il livello di vita o d'occupazione nelle regioni, nelle professioni o nei settori di attività interessati, lo Stato interessato può non procedere all'applicazione automatica degli articoli 6 e 7. Lo Stato interessato informa il Consiglio di associazione di questa restrizione temporanea».

11 — Sentenza 19 novembre 2002, causa C-188/00 (Racc. pag. I-10691, punto 68).

61. Come fanno notare i governi tedesco, francese ed olandese, l'art. 13 ha quindi come unico scopo il consolidamento (come previsto dalle disposizioni degli artt. 6 e 7) della situazione dei lavoratori turchi che hanno già avuto regolare accesso al mercato del lavoro.

62. Si potrebbe obiettare che, in tali condizioni, l'art. 13 è superfluo, in quanto agli Stati membri è già fatto divieto, in virtù del principio pacta sunt servanda, di ledere i diritti acquisiti dai lavoratori in forza degli artt. 6 e 7 [12].

63. Ritengo tuttavia che tale disposizione abbia un effetto utile in quanto conferma il diritto dei lavoratori in situazione regolare di non subire nuove restrizioni che, peraltro, gli Stati membri hanno il potere d'introdurre in qualsiasi momento.

64. Il tentativo di attribuire un effetto utile più ampio all'art. 13 si scontrerebbe con la sua formulazione e con l'interpretazione fornita dalla Corte nella sentenza Savas «delle disposizioni relative all'associazione CEE-Turchia».

65. Pertanto, propongo di risolvere come segue la prima questione deferita nella causa C-317/01:

«L'art. 13 della decisione n. 1/80 (...) dev'essere interpretato nel senso che, quando uno Stato membro introduce, in un qualunque momento successivo al 1° dicembre 1980, nuove restrizioni all'accesso al mercato del lavoro dei lavoratori turchi, esse non sono applicabili ai lavoratori turchi che, al momento dell'entrata in vigore di tali restrizioni, si trovino già nel territorio di detto Stato in situazione regolare quanto al soggiorno e all'occupazione».

B — *Sulla seconda questione deferita nella causa C-317/01 e sulla terza questione deferita nella causa C-369/01*

66. Il testo di tali questioni, che attira l'attenzione della Corte sulla situazione particolare degli autisti turchi operanti nel trasporto internazionale, è pressoché identica. Esse richiedono un esame ed una soluzione comuni. La loro rispettiva formulazione è la seguente:

Causa C-317/01:

«Se l'art. 13 della decisione (...) 1/80 (...) debba essere applicato anche ai lavoratori

12 — Ibidem.

subordinati occupati in Turchia che, quali autotrasportatori operanti nel trasporto internazionale di merci, attraversano regolarmente uno Stato membro della Comunità senza appartenere al regolare mercato del lavoro di detto Stato membro».

Causa C-369/01:

«Se l'art. 13 della decisione n. 1/80 (...) debba essere applicato anche a lavoratori turchi dipendenti da un datore di lavoro con sede in Turchia, che, quali autisti di TIR nell'ambito del trasporto internazionale di merci, attraversano regolarmente uno Stato membro della Comunità senza appartenere al (regolare) mercato del lavoro di detto Stato membro».

1. Pareri del giudice del rinvio e dei soggetti che hanno presentato osservazioni

67. In relazione a tali questioni, mi sembra opportuno citare il modo in cui il problema viene esposto dall'undicesima Sezione del Bundessozialgericht (giudice del rinvio nella causa Abatay e a.), esposizione cui si richiama la settima Sezione.

68. L'undicesima Sezione si è espressa nei seguenti termini:

«Occorre (...) stabilire se l'art. 13 della decisione n. 1/80 deve essere applicato anche nei confronti di lavoratori occupati in Turchia, come è il caso dei ricorrenti, che, quale personale viaggiante, attraversano ogni volta uno Stato membro, come la Germania, soltanto ai fini del trasporto internazionale di merci, senza far parte del regolare mercato del lavoro in Germania (questione 2).

Per l'appartenenza al regolare mercato del lavoro rileva che il rapporto di lavoro possa essere localizzato nel territorio dello Stato membro o che sussista un collegamento abbastanza stretto con detto luogo, laddove devono essere presi in considerazione in particolare il luogo dell'assunzione del cittadino turco, il territorio nel quale o dal quale viene svolta l'attività lavorativa subordinata e la normativa nazionale vigente in materia di diritto del lavoro e della previdenza sociale (sentenze della Corte 6 giugno 1995, causa C-434/93, Bozkurt, Racc. pag. I-1475, in particolare 1507 ss.; 30 settembre 1997, causa C-36/96, Günaydin, Racc. pag. I-5143; 30 settembre 1997, causa C-98/96, Ertanir, Racc. pag. I-5179, SozR 3-6935 Allg Nr 3). In base a tali criteri i lavoratori, come è il caso dei ricorrenti, che sono assunti quali autotrasportatori in Turchia, non appartengono allora in ogni caso al regolare mercato del lavoro tedesco [13], se — come è da presumersi nel caso di spe-

13 — Il corsivo è mio.

cie — sono retribuiti in Turchia e soggiacciono alle disposizioni turche in materia di diritto del lavoro e della previdenza sociale.

La collocazione dal punto di vista sistematico dell'art. 13 nell'ambito della prima sezione del capitolo II della decisione n. 1/80 ("Problemi relativi all'occupazione e alla libera circolazione dei lavoratori") nonché altre norme di detta sezione (in particolare artt. 6, 7, 10 e 11) depongono per l'ipotesi che l'art. 13 della decisione n. 1/80 si riferisca solo a lavoratori che appartengono al regolare mercato del lavoro (...). Il fatto che l'attività di autotrasportatori stranieri, riguardante solo in misura ridotta il territorio tedesco, non sia presa in considerazione dalle norme della prima sezione del capitolo II della decisione n. 1/80, né altresì dall'art. 13, potrebbe derivare anche dal fatto che le disposizioni della citata sezione mirano alla graduale integrazione dei lavoratori turchi e dei loro familiari nel mercato del lavoro; i diritti all'avvio di un nuovo impiego e di conseguenza al soggiorno nel territorio del corrispondente Stato (v. sentenze della Corte Sevince, citata; 16 dicembre 1992, causa C-237/91, Kus, Racc. pag. I-6781) sono tanto più ampi quanto più a lungo e continuativamente è stata precedentemente svolta una regolare occupazione. È dubbio se tali diritti si possano giustamente attribuire a autotrasportatori che entrano di regola solo per un periodo limitato nel territorio di uno Stato per poi anche sempre lasciarlo, in un secondo momento. Quindi il fatto di svolgere in modo continuativo un'attività presso un datore di lavoro straniero — necessario, in base al diritto tedesco, per l'esenzione dal permesso di lavoro — mostra chiaramente che autotrasportatori, come i ricorrenti, non aspirano ad alcuna integrazione da consolidare gradualmente nel mercato del lavoro tedesco; perciò i ricorrenti non potrebbero appellarsi del resto neanche all'art. 6 della decisione n. 1/80 (libero accesso a un impiego dopo un'attività svolta nell'ambito del regolare mercato del lavoro).

La restrizione dell'ambito di applicazione dell'art. 13 della decisione n. 1/80 a lavoratori del regolare mercato del lavoro non si impone tuttavia in modo assoluto, come dimostra il punto di vista del Landessozialgericht. La presente Sezione non concorda ad ogni modo con l'argomentazione di quest'ultimo secondo la quale l'ambito di tutela dell'art. 13 della decisione n. 1/80 dovrebbe includere anche lavoratori turchi utilizzati nel trasporto internazionale, poiché, in casi come quello in questione, il mercato nazionale del lavoro è interessato solo marginalmente e, di conseguenza, non sarebbe richiesta un'interpretazione restrittiva della clausola di standstill. Essa limiterebbe cioè, senza che ciò sia necessario, le possibilità degli Stati membri e della Turchia di opporsi in modo efficace ad abusi nei riguardi dei loro mercati del lavoro ed economico. Infine, è dubbio che in casi come quello in questione il mercato del lavoro tedesco venga toccato solo marginalmente se — come nel presente caso viene fatto valere dalla convenuta dinanzi all'autorità giudiziaria che ha esaminato il fatto — l'attività di autotrasportatori di Stati caratterizzati da bassi salari, svolta con automezzi immatricolati in Germania, comporta che un autista disoccupato che viva in Germania non sia assunto».

69. Da parte loro, i sigg.ri Abatay e a. fanno valere che l'impiego e il soggiorno in uno Stato membro sono regolari quando sono conformi alle disposizioni legislative e regolamentari di detto Stato [14]. In tal senso, l'occupazione dei ricorrenti era regolare prima della modifica della disciplina tedesca.

70. La circostanza che il centro di gravità dell'attività dei ricorrenti non si trovi nel territorio di uno Stato membro non può arrecare loro nocumento. Anzi, conformemente all'art. 13, un'occupazione dovrebbe essere tutelata nelle sue modalità concrete, a prescindere dalla questione se tale occupazione abbia carattere internazionale o meno.

71. I ricorrenti contestano anche l'argomento secondo cui sarebbero tutelate solo le attività sottoposte al diritto del lavoro e della previdenza sociale di uno Stato membro (vale a dire le attività che rientrano nel «regolare» mercato del lavoro di uno Stato membro).

72. Il governo tedesco, da parte sua, ritiene che l'art. 13 della decisione n. 1/80 non si applichi ad autotrasportatori assunti in Turchia che effettuano, con partenza da tale paese, trasporti internazionali di merci, in quanto essi non appartengono al «regolare mercato del lavoro» dello Stato membro in questione.

14 — V. sentenza Birden, citata.

73. Questa analisi troverebbe conferma nella collocazione sistematica dell'art. 13 all'interno della sezione 1 del capitolo II «Problemi relativi all'occupazione e alla libera circolazione dei lavoratori», nel rapporto di concorrenza con altre disposizioni di tale sezione, in particolare gli artt. 6, 7, 10 e 11, nonché nell'obiettivo dell'integrazione progressiva dei lavoratori turchi e dei loro familiari nel mercato del lavoro.

74. Nella specie non sussisterebbe nessuno dei criteri di collegamento menzionati nella sentenza Bozkurt, citata.

75. Secondo la Commissione, la clausola di standstill di cui all'art. 13 della decisione n. 1/80 non si oppone all'adozione di una disciplina nazionale che abolisca l'esenzione dal permesso di lavoro di cui beneficiavano in precedenza gli autisti che lavoravano per un datore di lavoro stabilito in Turchia ed effettuavano trasporti internazionali di merci alla guida di camion immatricolati nello Stato membro interessato. Infatti tali lavoratori non presenterebbero un legame sufficientemente stretto con il territorio di detto Stato membro.

2. Analisi

76. Dal testo delle due questioni nonché dalle osservazioni dei giudici del rinvio

emerge che questi ultimi sono già pervenuti alla conclusione che i lavoratori turchi in questione non appartengono al regolare mercato del lavoro tedesco, in quanto non soddisfano i criteri condizioni di collegamento definiti nella sentenza Bozkurt [15].

77. Quindi con le due questioni in esame si chiede se le persone il cui rapporto di lavoro non presenta un collegamento stretto con il territorio di uno Stato membro possano nondimeno invocare l'art. 13.

78. La soluzione affermativa di tale questione presupporrebbe anzitutto che la nozione di «lavoratori (...) che si trovino (...) in situazione regolare quanto al soggiorno e all'occupazione» di cui all'art. 13 della decisione n. 1/80 abbia un significato diverso da quella di «lavoratore inserito nel regolare mercato del lavoro di uno Stato membro» di cui all'art. 6, n. 1, primo comma, di detta decisione, o da quella di «regolare impiego» che figura in ognuno dei tre trattini di detto numero.

79. Orbene, a me non sembra che si possa attribuire un significato diverso a tali nozioni pressoché identiche a seconda ch'esse compaiano in uno o nell'altro articolo della stessa sezione della decisione.

15 — Citata al paragrafo 68. Infatti l'applicazione dei criteri della sentenza Bozkurt porta a concludere che detti autisti appartengono al regolare mercato del lavoro turco.

80. D'altro canto, occorre sottolineare che nella sentenza Bozkurt la Corte ha utilizzato indifferentemente, a proposito dell'art. 6, le nozioni di «esistenza di un regolare impiego» (punto 25), «regolarità dell'occupazione» (punto 26), «regolarità di un'attività lavorativa» (punti 27 e 29), «cittadini turchi già regolarmente inseriti nel mercato del lavoro» (punto 30) e «esistenza di un'occupazione regolare» (punto 31).

81. Essa ha quindi ritenuto, evidentemente, che le espressioni utilizzate agli artt. 6 e 13 fossero sinonimi.

82. La sentenza Bozkurt merita di essere citata anche per un altro motivo. Al punto 31 di tale sentenza, la Corte ha infatti statuito che nel caso di un lavoratore turco il quale, per lo svolgimento della sua attività professionale, non era tenuto, ai sensi della normativa nazionale considerata, a essere in possesso di un permesso di lavoro né di un permesso di soggiorno, rilasciato dalle autorità del paese ospite, l'esistenza di un'occupazione regolare «può essere dichiarata». Dal contesto emerge che la Corte intendeva dire «con altri mezzi».

83. Tuttavia, per quanto riguarda gli elementi di prova attraverso i quali si può dimostrare l'esistenza di un impiego regolare, nella sentenza citata sono riscontrabili solo i tre criteri già menzionati, ossia il luogo d'impiego, il territorio in partenza dal quale viene svolta l'attività lavorativa subordinata e la normativa applicabile in materia di diritto del lavoro e della previdenza sociale.

84. Ora, i giudici del rinvio ci informano appunto che «[i]n base a tali criteri i lavoratori, come è il caso dei ricorrenti, che sono assunti quali autotrasportatori in Turchia, non appartengono allora in ogni caso al regolare mercato del lavoro tedesco, se — come è da presumersi nel caso di specie — sono retribuiti in Turchia e soggiacciono alle disposizioni turche in materia di diritto del lavoro e della previdenza sociale».

85. Pertanto dal punto 31 della sentenza Bozkurt emerge che, nel caso in cui la normativa di uno Stato membro non prescriva il possesso di un permesso di lavoro, da ciò non discende che i lavoratori si trovino automaticamente, come sostengono i ricorrenti nei procedimenti principali, in una situazione regolare quanto all'occupazione ai sensi dell'art. 13.

86. Si potrebbe tuttavia essere tentati di respingere integralmente gli argomenti testuali esposti in precedenza e la giurisprudenza della Corte relativa al collegamento sufficientemente stretto, per cercare una soluzione ad hoc al problema degli autisti turchi in questione in base ai seguenti elementi:

— gli autisti hanno svolto la loro attività in conformità della normativa tedesca fino al momento in cui è stata introdotta la nuova disciplina più restrittiva;

— è stato loro concesso, per un certo periodo, un permesso di lavoro e lo Stato membro li avrebbe quindi considerati inseriti nel suo mercato del lavoro;

— essi guidano camion immatricolati in Germania;

— si trovano comunque in una situazione particolare in quanto «riguarda[no] solo in misura ridotta il territorio tedesco» e non «mirano alla graduale integrazione (...) nel mercato del lavoro» (stando alle espressioni utilizzate dai giudici del rinvio).

87. Ritengo tuttavia che tale impostazione non possa essere accolta.

88. Va subito escluso il fatto che gli autisti in questione conducono camion immatricolati in Germania.

89. Anche la causa Bozkurt, citata, riguardava un autista turco che conduceva un camion immatricolato nei Paesi Bassi, ma

ciò non ha impedito alla Corte di stabilire altri criteri [16]. È vero che nella sentenza Lopes de Veiga [17] la Corte ha menzionato il fatto che detta persona, di nazionalità portoghese, lavorava su una nave immatricolata nei Paesi Bassi, ma ha segnalato al giudice nazionale altre cinque «circostanze» che andavano prese in considerazione per valutare se il rapporto di lavoro del ricorrente presentasse un nesso sufficientemente stretto con il territorio olandese da giustificare il rilascio di un permesso di soggiorno, ossia il fatto che il ricorrente lavorava alle dipendenze di una società armatrice di diritto olandese avente sede nei Paesi Bassi, era stato assunto nei Paesi Bassi, il rapporto di lavoro che lo legava al suo datore di lavoro era soggetto alla legge olandese, l'interessato era assicurato ai sensi del regime previdenziale olandese ed era soggetto all'imposta sul reddito nei Paesi Bassi.

90. A mio parere, il fatto che, nel periodo precedente, gli autisti turchi fossero in regola ai sensi della normativa tedesca non può neanch'esso giustificare una soluzione ad hoc.

91. Infatti essi beneficiavano del regime speciale che la Repubblica federale di Germania accordava a tutti gli autisti di trasporti internazionali e non solo agli autisti di nazionalità turca.

92. Quanto al permesso di lavoro, esso è stato loro concesso solo transitoriamente, per consentire all'impresa di adeguarsi alla nuova disciplina.

93. Per tutti questi motivi, propongo alla Corte di risolvere come segue la seconda questione deferita nella causa C-317/01 e la terza questione deferita nella causa C-369/01:

«L'art. 13 della decisione n. 1/80 non si applica ai lavoratori turchi alle dipendenze di un datore di lavoro avente sede in Turchia che, in qualità di autotrasportatori, effettuano trasporti internazionali di merci attraversando regolarmente uno Stato membro della Comunità senza appartenere al regolare mercato del lavoro di detto Stato membro».

C — *Sulla parte b) della terza questione pregiudiziale deferita nella causa C-317/01 e della prima questione pregiudiziale deferita nella causa C-369/01*

94. Il testo di tali questioni è pressoché identico. Esse richiedono un esame e una soluzione comuni. La loro rispettiva formulazione è la seguente:

16 — Al punto 3 della sentenza si precisa che detto autista tra un viaggio e l'altro e durante le ferie risiedeva nei Paesi Bassi.

17 — Sentenza 27 settembre 1989, causa 9/88 (Racc. pag. 2989, punto 17).

Causa C-317/01

«Se l'art. 41, n. 1, del protocollo addizionale (...) debba essere interpretato nel senso che:

(...)

b) sussiste una nuova restrizione della libera prestazione dei servizi anche nell'ipotesi in cui uno Stato membro della Comunità, a partire dall'entrata in vigore del protocollo addizionale, limiti l'accesso di lavoratori turchi al mercato del lavoro e in tal modo renda più difficile per le imprese turche, presso le quali i lavoratori sono occupati, la partecipazione alla libera prestazione dei servizi».

Causa C-369/01

«Se l'art. 41, n. 1, del protocollo addizionale (...) debba essere interpretato nel senso che:

(...)

b) sussiste una restrizione della libera prestazione dei servizi anche nel caso in cui uno Stato membro della Comunità abolisca un'esenzione dal permesso di lavoro fino ad allora applicabile ad autisti turchi operanti nel trasporto internazionale di merci, impiegati presso un datore di lavoro (turco) con sede in Turchia».

1. Parere dei giudici del rinvio e argomenti dedotti dinanzi alla Corte

95. L'*undicesima Sezione* del Bundessozialgericht sostiene che non risulta chiaramente se sussista una restrizione alla libera prestazione dei servizi, ai sensi dell'art. 41, n. 1, neanche nel caso in cui l'introduzione di una misura come quella di cui è causa renda indirettamente più difficile la partecipazione delle imprese che occupano detti lavoratori alla libera circolazione dei servizi.

96. La *settima Sezione* del Bundessozialgericht si chiede se, in generale, le misure come quella di cui è causa debbano essere considerate nella fattispecie «restrizioni» ai sensi del citato art. 41. Detto giudice aggiunge che nella presente causa potrebbe essere importante anche sapere se la possibilità per i lavoratori di invocare l'art. 41 presupponga che si tratti di lavoratori occupati unicamente da un datore di lavoro turco ovvero se nel rapporto di lavoro possa svolgere un ruolo — in qualsivoglia

forma — anche un altro datore di lavoro (tedesco). A suo parere, una misura non può essere considerata a prima vista come una nuova restrizione qualora incida negativamente solo su un cittadino tedesco stabilito in Germania, nella sua qualità di imprenditore; orbene, la causa verterebbe sulla questione se il sig. Sahin, che è cittadino tedesco dal 1991, possa impiegare in futuro conducenti turchi privi di permesso di lavoro.

97. Gli *autotrasportatori turchi*, ricorrenti nel procedimento principale nella causa C-317/01, ritengono che l'introduzione dell'obbligo di possedere un permesso di lavoro per un'attività che in passato ne era esentata ostacoli la libera prestazione di servizi nel territorio di uno Stato membro di cui dispongono le imprese di trasporto turche.

98. Da parte sua, il *sig. Sahin* ritiene che la libera prestazione dei servizi comprenda la possibilità, per l'impresa, di servirsi di personale dipendente per svolgere le sue attività e che un irrigidimento della disciplina nazionale applicabile come quella del caso di specie sia tale da impedire la prestazione di servizi, in violazione dell'art. 41, n. 1, del protocollo. A suo parere, in un'ottica internazionale, l'attività di un'impresa non consisterebbe solo nell'intervento personale del prestatore dei servizi, ma anche nello svolgimento di un'attività mediante propri dipendenti.

99. Il sig. Sahin svolge un'analisi delle caratteristiche peculiari del mercato nel settore dello scambio internazionale di merci, in particolare verso il Medio Oriente. Egli rileva che i trasporti internazionali di merci su grandi distanze si presentano inevitabilmente come un'attività su un mercato frazionato tra imprese che sono soggette a regimi giuridici diversi e che pertanto accordano ai loro collaboratori retribuzioni e prestazioni sociali diverse a seconda delle condizioni di diritto e di fatto degli Stati in cui esse sono stabilite. Le imprese dei paesi terzi potrebbero contare su costi inferiori in materia di retribuzioni, ma soprattutto troverebbero più agevolmente sul mercato del lavoro che è loro accessibile, personale che, tenuto conto delle difficoltà economiche nazionali, è disponibile ad essere separato dalla propria famiglia per molte settimane e possiede le conoscenze linguistiche necessarie per viaggi in Turchia, o anche in paesi quali Iran, Giordania o Egitto.

100. Il *governo tedesco*, da parte sua, ritiene che l'art. 41, n. 1, del protocollo non osti ad una modifica della disciplina come quella in discussione nella causa principale, e che le disposizioni dell'associazione CEE-Turchia in materia di libera prestazione dei servizi abbiano una portata più limitata rispetto alle norme applicabili in questo settore nell'ambito dell'Unione europea.

101. Il *governo francese* ritiene che le disposizioni relative alla libera prestazione

dei servizi di cui all'art. 41, n. 1, non si applichino ad una situazione in cui un'impresa di trasporti turca, filiale di una società con sede in Germania, utilizza veicoli immatricolati in Germania a nome della società madre per effettuare servizi di trasporto tra la Turchia e la Germania. Infatti, poiché l'impresa turca ha utilizzato veicoli immatricolati in Germania, le autorità di detto Stato membro avrebbero avuto il diritto di ritenere che i trasporti internazionali in questione in realtà venissero effettuati dall'impresa madre tedesca e che pertanto gli autisti turchi avrebbero dovuto essere in possesso di un permesso di lavoro tedesco e che le disposizioni dell'art. 41, n. 1, del protocollo non fossero applicabili a tale situazione. D'altro canto, il governo francese conclude che qualsiasi altra interpretazione consentirebbe alle imprese di trasporti tedesche di aggirare la legislazione tedesca in materia di lavoro fornendo gli automezzi alle loro filiali stabilite in Turchia per effettuare i trasporti a destinazione della Germania.

102. Il *governo olandese* ritiene che l'art. 41 del protocollo addizionale non costituisca il quadro di riferimento adeguato per la presente causa, che verte su servizi di trasporto. Nell'ambito del Trattato CE, tali servizi sarebbero espressamente esclusi dalla libera prestazione dei servizi e sarebbero disciplinati da un regime particolare. Anche la Corte avrebbe riconosciuto che le disposizioni sui servizi non sono applicabili ai servizi di trasporto[18]. L'art. 42 del protocollo addizionale, secondo cui «[i] consiglio di Associazione estende alla Turchia (...) le disposizioni del Trattato che istituisce la Comunità relative ai trasporti (...)», confermerebbe la non applicabilità ai trasporti del regime generale relativo alle prestazioni di servizi.

103. Il governo olandese ritiene che, anche ammettendo che l'art. 41 sia applicabile alle presenti cause, l'art. 41, n. 1, debba essere interpretato in modo da non rendere illusorie le competenze degli Stati membri in materia di libera circolazione dei lavoratori. Infatti gli Stati membri avrebbero conservato la competenza a disciplinare l'accesso dei cittadini turchi sia al loro territorio che al loro mercato del lavoro, al fine di tutelare la stabilità dei loro mercati dell'occupazione. Tale competenza diverrebbe illusoria qualora le misure che gli Stati membri possono adottare nell'ambito della circolazione dei lavoratori fossero vietate nel contesto della libera prestazione dei servizi.

104. Secondo la *Commissione*, invece, la clausola di standstill enunciata all'art. 41 del protocollo osterebbe all'adozione di una disciplina nazionale che abolisce l'esenzione dal permesso di lavoro di cui beneficiavano in precedenza gli autisti turchi che effettuano trasporti internazionali di merci alla guida di camion immatricolati nello Stato membro interessato. Infatti l'obbligo di chiedere un permesso di lavoro per ciascun autista — e, a maggior ragione, il diniego di tale permesso — ostacolerebbe la libera prestazione dei servizi.

18 — V. sentenza 13 dicembre 1989, causa C-49/89, Corsica Ferries France (Racc. pag. 4441).

105. La Commissione nega inoltre che la questione, nella fattispecie, riguardi i servizi di trasporto.

L'art. 61, n. 1, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 51, n. 1, CE):

«La libera circolazione dei servizi, in materia di trasporti, è regolata dalle disposizioni del titolo relativo ai trasporti».

2. Analisi

108. Pertanto, già nei rapporti tra gli Stati membri non si possono sic et simpliciter applicare le disposizioni del Trattato in materia di libera prestazione dei servizi al settore dei trasporti.

106. Nella prima parte analizzerò la tesi del governo olandese e nella seconda gli altri argomenti dedotti nel corso nel procedimento dinanzi alla Corte.

109. Nell'ambito dei rapporti con la Turchia, le disposizioni pertinenti sono gli artt. 14 e 15 dell'Accordo di Associazione e l'art. 42 del protocollo addizionale.

a) L'art. 41, n. 1, è applicabile in materia di trasporti? Siamo in presenza di misure che rientrano in questo settore?

110. A norma dell'art. 14, «[l]e Parti Contraenti convengono di ispirarsi agli articoli 55, 56 e da 58 a 65 incluso del Trattato che istituisce la Comunità per eliminare tra loro le restrizioni alla libera prestazione dei servizi».

107. Come si è visto, il governo olandese ritiene che l'art. 41, n. 1, del protocollo addizionale non costituisca il quadro di riferimento adeguato per la presente causa, dato che la disciplina in questione rientra nel settore dei trasporti. Orbene, nel Trattato CE tali attività sono espressamente escluse dalla libera circolazione dei servizi.

111. L'art. 61 del Trattato CE fa quindi parte delle disposizioni cui le parti contraenti debbono ispirarsi. Pertanto non è consentito svolgere un ragionamento per analogia che non tenga conto anche di detto articolo.

112. L'art. 15 dell'Accordo di Associazione prevede quanto segue:

«Le condizioni e le modalità di estensione alla Turchia delle disposizioni del Trattato che istituisce la Comunità e degli atti adottati in applicazione di tali disposizioni in materia di trasporti saranno stabilite tenendo conto della situazione geografica della Turchia».

113. Infine, l'art. 42, n. 1, del protocollo addizionale dispone quanto segue:

«Il consiglio di Associazione estende alla Turchia, secondo le modalità che adotta tenendo conto in particolare della situazione geografica della Turchia, le disposizioni del Trattato che istituisce la Comunità relative ai trasporti, e può, alle stesse condizioni, estendere alla Turchia gli atti adottati dalla Comunità in applicazione di dette disposizioni per i trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile».

114. A quanto consta, il consiglio di Associazione non ha adottato alcun atto in forza di tali disposizioni.

115. Di fronte a questa situazione, si potrebbe obiettare che anche se l'eliminazione delle restrizioni alla libera prestazione dei servizi nel settore dei trasporti deve avvenire nel quadro dell'estensione della politica comune dei trasporti alla Turchia, nondimeno a tale settore è applicabile la clausola di standstill.

116. Tuttavia, questo non si verifica nel caso di specie. Ciò emerge chiaramente dalla sentenza della Corte Corsica Ferries France [19], cui si è richiamato il governo olandese.

117. Detta causa verteva su una tassa riscossa sui passeggeri sbarcati, imbarcati o trasbordati nei porti corsi, posta a carico dell'armatore. Le navi che fornivano collegamenti tra la Corsica e i porti della Francia continentale erano soggette alla tassa sui passeggeri solo alla partenza dal porto corso, mentre le navi che effettuavano tragitti tra la Corsica e i porti di un altro Stato erano soggetti alla tassa all'arrivo e alla partenza dal porto corso.

118. Ai punti 14 e 15 della sentenza, la Corte ha dichiarato quanto segue:

«14 (...) negli anni 1981 e 1982, in causa nel procedimento principale, la libera

19 — Citata alla nota 18.

prestazione dei servizi nel settore dei trasporti marittimi non era ancora stata attuata, e (...) gli Stati membri erano pertanto legittimati ad applicare norme come quelle di cui trattasi nel procedimento principale.

15 Questa conclusione non è infirmata dal fatto che questa disciplina, *abrogata* nel 1969, sia stata *reintrodotta* nel "code des ports maritimes" francese nel 1981. Infatti l'art. 61 del Trattato *esclude l'applicazione* dell'art. 62 del medesimo, secondo il quale gli Stati membri *non introducono nuove restrizioni* [20] alla libertà effettivamente raggiunta, per quanto riguarda la prestazione dei servizi, al momento dell'entrata in vigore del Trattato».

119. Quindi si può concludere, similmente, che la clausola di standstill di cui all'art. 41, n. 1, del protocollo addizionale non è applicabile al settore dei trasporti.

120. Rimane da verificare se la misura controversa rientri in tale settore.

121. La Commissione obietta che la normativa tedesca controversa non ha nulla a che vedere con il settore dei trasporti, dato che si tratterebbe in realtà o di una messa a disposizione di autisti, o di un noleggio di camion. Il nesso con il settore dei trasporti non sarebbe più stretto di quanto sarebbe nel caso di un semplice acquisto di un camion.

122. Tuttavia ritengo che a questa tesi possano muoversi serie obiezioni.

123. Si deve rilevare, in primo luogo, che se nel caso della causa Corsica Ferries France, citata, la Corte ha potuto constatare che una tassa che non veniva riscossa in occasione dello sbarco in Corsica dei passeggeri provenienti dalla Francia continentale, e che era invece riscossa su tutti gli altri sbarchi e imbarchi, rientrava nella politica dei trasporti, a fortiori deve valere lo stesso nel caso di una norma che riguarda «[i]l personale viaggiante che operi nel trasporto internazionale di passeggeri e di merci».

124. Non si può dubitare che l'esenzione dal permesso di lavoro prevista dal regolamento tedesco del 1971 in deroga al regime normalmente applicabile ai cittadini di paesi terzi fosse motivata dalle particolarità dei trasporti internazionali e, in particolare, dal fatto che il «personale viaggiante» non tedesco effettua solo brevi soggiorni in

20 — Il corsivo è mio.

Germania e non tenta di integrarsi nel mercato del lavoro locale[21].

125. In altre parole, le persone in questione beneficiavano di tale regime specifico solo in quanto erano direttamente impegnate in un'attività di trasporto.

126. In secondo luogo, l'elemento che ha sollevato il problema per i ricorrenti nei procedimenti principali è il fatto che, a partire dal 1996, l'esenzione dal permesso di lavoro non veniva più concessa nel caso in cui il *camion* utilizzato non fosse immatricolato nello Stato di stabilimento del datore di lavoro, bensì in Germania. Orbene, una normativa applicabile in funzione del luogo d'immatricolazione dei camion rientra, a mio parere, nel settore dei trasporti.

127. In terzo luogo, si devono prendere in considerazione le implicazioni del regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 1° marzo 2002, n. 484, che modifica il regolamento (CEE) n. 881/92 del Consiglio e il regolamento (CEE) n. 3118/93 del Consiglio al fine di istituire un attestato di conducente[22].

128. Il regolamento (CEE) del Consiglio 26 marzo 1992, n. 881, riguarda l'accesso al mercato dei trasporti di merci su strada nella Comunità effettuati in partenza dal territorio di uno Stato membro o a destinazione di questo, o in transito sul territorio di uno o più Stati membri[23].

129. Detto regolamento e il regolamento n. 484/2002 sono entrambi fondati sull'art. 75 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 71 CE), che figura nel titolo relativo ai trasporti (titolo IV, divenuto titolo V).

130. Nella versione risultante dal regolamento n. 484/2002, l'art. 3, n. 1, del regolamento n. 881/92 prevede, in sintesi, che i trasporti internazionali vengono effettuati in base ad una licenza comunitaria e ad un attestato di conducente, qualora il conducente sia cittadino di un paese terzo.

131. L'art. 3, n. 3, del regolamento n. 881/92, aggiunto dal regolamento n. 484/2002, dispone quanto segue:

21 — Anche nei Paesi Bassi i conducenti internazionali di autocarri non sono soggetti alla politica generale degli stranieri. V. sentenza Bozkurt, citata al paragrafo 68, punti 4 e 5.

22 — GU L 76, pag. 1.

23 — GU L 95, pag. 1.

«3. L'attestato di conducente è rilasciato da uno Stato membro (...) a tutti i trasportatori i quali:

— sono titolari di una licenza comunitaria,

— *assumono* in detto Stato membro a termini di legge conducenti cittadini di un paese terzo o fanno ricorso a conducenti cittadini di un paese terzo legittimamente *messi a disposizione* nel rispetto delle condizioni di lavoro e di formazione professionale dei conducenti stabilite nello stesso Stato membro [24]:

  — da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative e, se del caso,

  — da contratti collettivi, secondo le norme applicabili in detto Stato membro».

132. Detto regolamento non istituisce solo un attestato (che diventa obbligatorio solo a partire dal 19 marzo 2003), ma sancisce anche il principio secondo cui i conducenti cittadini di un paese terzo messi a disposizione di un trasportatore di uno Stato membro devono essere impiegati legittimamente, ossia nel rispetto delle condizioni di lavoro stabilite da detto Stato membro per i conducenti che siano cittadini di detto Stato membro o risiedano nel suo territorio. Più avanti tornerò su questo punto.

133. Vorrei sottolineare il fatto che il citato regolamento è stato adottato in base all'art. 71 CE. Ne consegue che una disciplina come quella in discussione nel caso di specie rientra anch'essa nel settore dei trasporti.

134. Pertanto propongo alla Corte, in via principale, di constatare che l'art. 41, n. 1, del protocollo addizionale non si applica ad una disciplina nazionale rientrante nel settore dei trasporti, come quella in discussione nelle cause principali.

135. Esaminerò solo in subordine gli altri argomenti che sono stati oggetto di discussione e che partono dall'ipotesi inversa.

24 — Il corsivo è mio.

b) Sull'esistenza di una nuova restrizione alla libera prestazione dei servizi

136. Occorre anzitutto rammentare in che cosa consista il principio della libera prestazione dei servizi. Ai sensi dell'art. 50 CE (ex art. 60 del Trattato CE), «il prestatore può, per l'esecuzione della sua prestazione, esercitare, a titolo temporaneo, la sua attività nel paese ove la prestazione è fornita, alle stesse condizioni imposte dal paese stesso ai propri cittadini».

137. Considerato congiuntamente alla clausola di standstill, tale principio implica, in primo luogo, che la Turchia non deve opporre nuovi ostacoli alle attività temporanee che imprese tedesche di trasporto intendano effettuare sul suo territorio. Tuttavia tale problema non è stato sollevato nelle presenti cause.

138. Da parte sua, la Repubblica federale di Germania non deve creare nuovi ostacoli alle attività delle imprese turche di trasporto su strada che intendano operare in Germania.

139. Tuttavia non è stato accertato se, nelle cause principali, i servizi di trasporto internazionale vengano effettuati a nome e sotto la responsabilità delle imprese turche, filiali di società tedesche o sotto la responsabilità delle stesse imprese tedesche. Occorre pertanto esaminare queste due ipotesi.

i) I trasporti vengono effettuati a nome e sotto la responsabilità di un'impresa turca

140. In questo caso, si possono distinguere due ipotesi.

— L'impresa turca effettua i trasporti con camion ed autisti propri

141. Si tratta del tipico caso di una prestazione di servizi di trasporto transfrontaliera.

142. Orbene, la Repubblica federale di Germania non pone alcun ostacolo, in quanto accorda un'esenzione dal permesso di lavoro al «personale viaggiante che operi nel trasporto internazionale di passeggeri e di merci (...) il cui datore di lavoro abbia sede all'estero, purché l'automezzo sia

immatricolato nello Stato in cui è stabilito il datore di lavoro» [25].

143. Occorre tuttavia osservare che un'impresa turca che effettua trasporti mediante camion propri potrebbe trovarsi di fronte ad una limitazione del numero di tragitti che può effettuare ogni anno. Infatti i trattati bilaterali per lo più prevedono contingentamenti annuali. Tali contingentamenti esistevano anche tra gli Stati membri prima dell'entrata in vigore del regolamento n. 881/92.

144. Per contro, dopo detta data i proprietari di camion immatricolati in uno Stato membro ottengono licenze che consentono loro di effettuare ogni anno un numero illimitato di tragitti. Ciò potrebbe spiegare l'attrattiva che l'impiego di tali camion presenta per le imprese turche.

— L'impresa turca effettua i trasporti con autisti propri, ma con camion di proprietà di un'impresa tedesca immatricolati in Germania

145. Tale ipotesi corrisponde a uno dei due casi che, secondo la Commissione, si possono presentare nella fattispecie, ossia quello di un noleggio di camion da parte dell'impresa tedesca all'impresa turca.

146. In questo caso, conformemente alla normativa tedesca controversa, i conducenti cittadini di paesi terzi non hanno più diritto ad un'esenzione dal permesso di lavoro in Germania, in quanto il camion non è immatricolato nello Stato di stabilimento del datore di lavoro.

147. All'udienza, il governo tedesco ha sottolineato che già molto tempo prima dell'entrata in vigore del protocollo addizionale le imprese aventi sede in paesi terzi non ottenevano l'autorizzazione ad effettuare trasporti sul territorio tedesco se i loro camion non erano immatricolati nel paese di stabilimento. Pertanto la Repubblica federale di Germania non avrebbe introdotto alcuna *nuova* restrizione per quanto riguarda il contenuto dei diritti delle imprese turche, ma, attraverso la tecnica del permesso di lavoro, ora riuscirebbe più facilmente a far rispettare una vecchia regola cui in passato si è spesso contravvenuto.

148. Qualora la Corte non condivida la conclusione da me proposta in via principale, spetta ai giudici del rinvio verificare, se del caso, tale questione di fatto che, evidentemente, è determinante.

25 — Art. 9, n. 2, dell'AEVO, nella versione modificata, citato al paragrafo 16.

149. Nello stesso contesto, occorre sottolineare che un'impresa di trasporti tedesca che mettesse il suo camion a disposizione di un'impresa turca con la corrispondente licenza commetterebbe una violazione del diritto comunitario.

150. Nella recente sentenza Bourrasse e Perchicot[26] la Corte ha infatti confermato che anche all'interno della Comunità la libera circolazione di un camion dato a noleggio da un'impresa di uno Stato membro a un'impresa avente sede in uno Stato membro diverso è ammessa solo a determinate condizioni. Lo stesso deve valere a fortiori quando il bene viene dato a noleggio a un'impresa di trasporti che ha sede in un paese terzo.

151. In detta sentenza, la Corte ha dichiarato quanto segue:

«34 Per quanto riguarda le autorizzazioni di trasporto, occorre rammentare che, secondo il combinato disposto degli artt. 1, n. 1, e 3, n. 1, del regolamento n. 881/92, è necessaria una licenza comunitaria per effettuare trasporti internazionali di merci su strada per conto terzi nel territorio della Comunità e che, secondo l'art. 5, nn. 1 e 2, del medesimo regolamento, tale licenza è rilasciata dalle autorità dello Stato membro in cui ha sede l'impresa di trasporti, le quali rilasciano al titolare l'originale della licenza, nonché un numero di copie certificate conformi corrispondente al numero dei veicoli di cui dispone il titolare, compresi quelli che detiene sulla base di un contratto di noleggio. Pertanto il noleggiatore, non il noleggiante, è tenuto a procurarsi, presso le autorità dello Stato membro in cui ha sede, la licenza comunitaria per i veicoli presi a noleggio.

35 Inoltre, ai sensi dell'art. 5, n. 4, del regolamento n. 881/92, la licenza comunitaria è intestata al trasportatore e non può essere ceduta da quest'ultimo a terzi. Ne consegue che, nel caso in cui taluni veicoli, utilizzati originariamente da un trasportatore su strada titolare di una licenza comunitaria, siano dati poi a noleggio ad un altro trasportatore su strada, il noleggiante non è legittimato a far beneficiare il noleggiatore della propria licenza comunitaria».

152. Negli punti successivi di detta sentenza, la Corte ha dichiarato che, ai sensi dell'art. 2, n. 1, della direttiva del Consiglio 19 dicembre 1984, 84/647/CEE, relativa all'utilizzazione di veicoli noleggiati senza conducente per il trasporto di merci su strada[27], come modificata dalla direttiva

26 — Sentenza 7 novembre 2002, cause riunite C-228/01 e C-289/01 (Racc. pag. I-10213).

27 — GU L 335, pag. 72.

del Consiglio 24 luglio 1990, 90/398/CEE[28], «ogni Stato membro è tenuto ad ammettere l'utilizzo nel suo territorio dei veicoli presi a noleggio da imprese stabilite nel territorio di un altro Stato membro a condizione che, tra l'altro, i veicoli siano immatricolati o messi in circolazione conformemente alla legislazione dello Stato membro in cui ha sede il trasportatore noleggiatore» (punto 40).

153. Il governo francese ha peraltro rammentato che gli accordi conclusi dalla Comunità con paesi terzi, come l'Ungheria[29], prevedono anch'essi che un'impresa di trasporti con sede in Ungheria, che effettua prestazioni di servizi di trasporto tra l'Ungheria e la Comunità, dovrà necessariamente utilizzare autoveicoli immatricolati in Ungheria.

154. Sembra quindi che, se nelle cause principali il rapporto giuridico fosse costituito da un noleggio di camion ad un'impresa turca da parte di un'impresa tedesca — valutazione questa che spetta ai giudici del rinvio — l'impiego di detti camion da parte dell'impresa turca sul territorio tedesco costituirebbe una pratica illecita.

28 — GU L 202, pag. 46.

29 — Tale è anche l'interpretazione data a questa normativa dall'avvocato generale Van Gerven nelle conclusioni relative alla seconda causa Corsica Ferries, decisa con sentenza 17 maggio 1994 (causa C-18/93, Racc. pag. I-1783, paragrafo 25).

155. Orbene, il principio della libera prestazione dei servizi non può essere invocato a favore di attività illecite e pertanto il fatto che ai lavoratori turchi che conducono detti camion venga richiesto un permesso di lavoro tedesco non può essere qualificato come restrizione alla libera prestazione dei servizi. L'art. 41, n. 1, del protocollo addizionale semplicemente non sarebbe applicabile.

ii) I trasporti vengono effettuati a nome e sotto la responsabilità di un'impresa tedesca

156. In questo caso, per quanto riguarda lo status degli autisti occorre distinguere due ipotesi.

— Gli autisti turchi sono assunti direttamente dall'impresa tedesca

157. Come emerge dalla seconda questione deferita nella causa C-317/01 e dalla terza questione deferita nella causa C-369/01, i giudici del rinvio ritengono che i lavoratori turchi non appartengano al regolare mercato del lavoro tedesco.

158. Nella sua motivazione, la settima Sezione del Bundessozialgericht dichiara

tuttavia che «[f]inora mancano gli accertamenti di fatto necessari per stabilire chi sia il datore di lavoro degli autisti». Detto giudice si chiede inoltre se sia rilevante che «si tratti di lavoratori dipendenti solo da un datore di lavoro turco ovvero se nel rapporto di lavoro possa svolgere un ruolo — in qualsivoglia forma — anche un altro datore di lavoro (tedesco)».

159. A tale proposito, vorrei ricordare che, conformemente alla giurisprudenza costante della Corte, la caratteristica fondamentale del rapporto di lavoro è data dalla circostanza che una persona fornisca, per un certo periodo di tempo, a favore di un'altra e sotto la direzione di quest'ultima, prestazioni in contropartita delle quali riceve una retribuzione [30].

160. Nel caso di specie, si può presumere che gli autisti ricevano effettivamente le istruzioni base dalle imprese tedesche, ma non si è affermato che essi siano anche retribuiti da tali imprese.

161. È quindi poco verosimile che essi possano essere considerati dipendenti delle imprese tedesche. Tuttavia, poiché sussistono dubbi, occorre esaminare l'ipotesi secondo cui gli autisti di nazionalità turca in realtà sarebbero dipendenti dell'impresa tedesca.

162. Si tratta dunque di stabilire se il fatto che le autorità tedesche impongano un permesso di lavoro agli autisti di nazionalità turca costituisca una restrizione alla libera prestazione di servizi *a danno dell'impresa di trasporti tedesca*, nel caso in cui essa sia il datore di lavoro di tali autisti.

163. Ritengo che tale questione vada risolta in senso negativo.

164. A questo proposito si deve constatare che, poiché l'obbligo di possedere un permesso di lavoro, imposto dalle autorità tedesche, incide sull'attività delle imprese di trasporto tedesche, sotto il profilo della libera prestazione di servizi tale obbligo può tutt'al più costituire un ostacolo all'*esportazione* di servizi da parte di dette imprese.

165. Un ostacolo all'esportazione di servizi era in discussione nella causa Corsica Ferries France, citata. Prima di esaminare la questione, che ho analizzato in precedenza, dell'applicazione al settore dei trasporti delle disposizioni in materia di libera prestazione dei servizi, la Corte ha dichiarato che «(...) la disciplina francese in causa nel procedimento principale può costituire una restrizione alla libera prestazione dei

30 — V., segnatamente, sentenze 3 luglio 1986, causa C-66/85, Lawrie-Blum (Racc. pag. 2121, punti 16 e 17); 12 maggio 1998, causa C-85/96, Martínez Sala (Racc. pag. I-2691, punto 32); Kurz, citata, e 8 giugno 1999, causa C-337/97, Meeusen (Racc. pag. I-3289).

servizi all'interno della Comunità, ai sensi dell'art. 59, 1° comma, del Trattato CEE, in quanto *discriminatoria* nei confronti del prestatore di servizi che effettua trasporti fra un porto sito nel territorio nazionale ed un porto di un altro Stato membro della Comunità, rispetto a chi effettua trasporti fra due porti situati nel territorio nazionale» [31].

166. Nella specie, tuttavia, il regolamento tedesco non è discriminatorio. Che l'impresa tedesca effettui trasporti all'interno della Germania, verso un altro Stato membro o verso la Turchia, l'obbligo di possedere un permesso di lavoro incide su tali trasporti allo stesso modo.

167. Siffatta misura, imposta da uno Stato membro, che incide indistintamente sulla prestazione, da parte dei suoi cittadini, di servizi all'interno dello Stato membro, da un lato, e sull'esportazione di questi stessi servizi da parte degli stessi cittadini verso un altro Stato membro o, nella fattispecie, verso la Turchia, dall'altro, non costituisce un ostacolo alla libera prestazione dei servizi.

168. Ritengo infatti che occorra applicare per analogia la giurisprudenza della Corte relativa alla libera circolazione delle merci.

169. In relazione all'art. 30 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 28 CE), che riguarda le restrizioni all'importazione, al punto 5 della sentenza Dassonville [32] la Corte ha dichiarato che «[o]gni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari va considerata come una misura d'effetto equivalente a restrizioni quantitative». Questa stessa definizione ampia della nozione di ostacolo vale per la libera prestazione dei servizi, nel caso in cui si tratti di importazione degli stessi, come risulta in particolare dal punto 29 della sentenza De Coster [33], secondo cui «(...) l'art. 59 del Trattato prescrive non solo l'eliminazione di qualsiasi discriminazione nei confronti del prestatore di servizi stabilito in un altro Stato membro in base alla sua cittadinanza, ma anche la soppressione di qualsiasi restrizione, anche qualora essa si applichi indistintamente ai prestatori nazionali e a quelli degli altri Stati membri, allorché sia tale da vietare, ostacolare o rendere meno attraenti le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro ove fornisce legittimamente servizi analoghi (v. sentenze 25 luglio 1991, causa C-76/90, Säger, Racc. pag. I-4221, punto 12, e 9 agosto 1994, causa C-43/93, Vander Elst, Racc. pag. I-3803, punto 14)».

170. Per contro, a proposito dell'art. 34 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 29 CE), che riguarda le restrizioni all'esportazione, nella sentenza Groenveld [34] la Corte ha dichiarato che «[q]uesta

31 — Punto 7, citata alla nota 18, il corsivo è mio.

32 — Sentenza 11 luglio 1974, causa 8/74 (Racc. pag. 837).

33 — Sentenza 29 novembre 2001, causa C-17/00 (Racc. pag. I-9445).

34 — Sentenza 8 novembre 1979, causa 15/79 (Racc. pag. 3409, punto 7).

norma riguarda i provvedimenti nazionali che hanno per oggetto o per effetto di *restringere specificamente le correnti di esportazione* e di costituire in tal modo una differenza di trattamento fra il commercio interno di uno Stato membro ed il suo commercio d'esportazione, così da assicurare un vantaggio particolare alla produzione nazionale od al mercato interno dello Stato interessato, a detrimento della produzione o del commercio di altri Stati membri (...)» [35].

171. Analogamente, a mio avviso una disciplina nazionale può essere considerata come un ostacolo alla libera prestazione dei servizi solo qualora incida sull'importazione dei servizi in modo diverso da come incide sulla prestazione degli stessi servizi all'interno dello Stato membro.

172. Infatti un'interpretazione diversa avrebbe l'effetto che ogni obbligo imposto da uno Stato membro ai suoi cittadini attivi sul mercato dei servizi costituirebbe un ostacolo alla libera prestazione dei servizi, poiché ognuno di tali cittadini è un potenziale esportatore di servizi. Orbene, questa ipotesi non lascerebbe spazio a situazioni ristrette localmente all'interno di un solo Stato membro, mentre secondo una giurisprudenza costante «(...) le disposizioni del Trattato relative alla libera prestazione di servizi non potrebbero applicarsi ad attività di cui tutti gli elementi rilevanti sono ristretti localmente all'interno di un solo Stato membro» [36].

173. Da quanto precede emerge che il fatto che le autorità tedesche impongano agli autisti di nazionalità turca un permesso di lavoro non può costituire un ostacolo alle prestazioni di servizi transfrontalieri effettuate dalle imprese di trasporto tedesche di cui gli autisti sono dipendenti. Pertanto l'art. 41, n. 1, del protocollo addizionale non si applica nell'ipotesi esaminata.

— Gli autisti turchi sono assunti e retribuiti da un'impresa turca

174. Poiché partiamo sempre dall'ipotesi di un'operazione di trasporto svolta sotto la responsabilità dell'impresa tedesca, siamo in presenza di un altro tipo di prestazione di servizi che si può qualificare come fornitura di autisti. Si tratta del secondo caso che, a parere della Commissione, si può presentare nelle cause principali.

35 — Il corsivo è mio. V. anche, in particolare, sentenze 7 febbraio 1984, causa 237/82, Jongeneel Kaas (Racc. pag. 483, punto 22); 9 giugno 1992, causa C-47/90, Delhaize e Le Lion (Racc. pag. I-3669, punto 12), e 10 novembre 1992, causa C-3/91, Exportur (Racc. pag. I-5529, punto 21).

36 — Sentenza 18 marzo 1980, causa 52/79, Debauve e a. (Racc. pag. 833, punto 9). V. anche sentenze 23 aprile 1991, causa C-41/90, Höfner ed Elser (Racc. pag. I-1979, punto 37), e 17 giugno 1997, causa C-70/95, Sodemare e a. (Racc. pag. I-3395, punto 38).

175. L'impresa turca agirebbe in un certo senso come agenzia di lavoro interinale. Dico «in un certo senso» perché all'udienza è emerso che nella specie non esistono né contratti di messa a disposizione di autisti né contratti di noleggio di camion. Secondo i ricorrenti nei procedimenti principali, la situazione oggettiva può semplicemente essere analizzata sotto l'una o l'altra prospettiva.

176. Si tratta quindi di stabilire se l'abolizione dell'esonero dal permesso di lavoro, congiuntamente al diniego sistematico di tale permesso, crei una nuova restrizione alla libera prestazione dei servizi consistenti nella messa a disposizione di autisti di nazionalità turca da parte di un'impresa turca ad un'impresa di trasporti tedesca.

177. A tale proposito, all'udienza il governo tedesco ha fatto valere che fino al 1972 in Germania è esistito un divieto generale di mettere lavoratori a disposizione (Leiharbeit) di un'impresa. Tale divieto è stato successivamente rimosso a determinate condizioni per i lavoratori tedeschi e i lavoratori degli altri Stati membri. Esso è stato mantenuto per i lavoratori dei paesi terzi, ivi compresi i lavoratori turchi.

178. Pertanto, il governo tedesco ritiene che, poiché un'impresa turca non poteva mettere lavoratori turchi a disposizione di un'impresa tedesca prima dell'entrata in vigore del protocollo addizionale, attraverso l'abolizione dell'esonero dal permesso di lavoro e il diniego sistematico di quest'ultimo non sia stata introdotta alcuna *nuova* restrizione. Infatti, quand'anche non fosse richiesto un permesso di lavoro, non sarebbe lecito mettere a disposizione lavoratori turchi.

179. Se la situazione fosse effettivamente tale, e spetterà eventualmente al giudice del rinvio accertarlo, non si pone neanche la questione se l'obbligo di possedere un permesso di lavoro costituisca una restrizione. Infatti non vedo in quale modo tale obbligo possa costituire una restrizione se l'attività considerata è sempre stata e rimane vietata.

180. In subordine, supponendo che la fornitura sia, nonostante tutto, ammissibile in linea di principio, si pone ancora la questione se, concretamente, si tratti di una prestazione di servizi rientrante nella definizione di cui all'art. 50 CE.

181. Infatti ci si deve chiedere se la messa a disposizione di autisti sia stata realmente effettuata «a titolo temporaneo» (secondo l'espressione utilizzata all'art. 50 CE). Spetterà eventualmente ai giudici del rinvio effettuare le necessarie analisi fattuali.

182. A tale scopo essi potranno fare riferimento alla sentenza Gebhard [37], in cui la Corte ha dichiarato che «il carattere temporaneo delle attività considerate dev'essere valutato non soltanto in rapporto alla durata della prestazione, ma anche tenendo conto della frequenza, periodicità o continuità di questa».

183. La giurisprudenza della Corte consente inoltre agli Stati membri di opporsi alle pseudo-prestazioni di servizi. Infatti, «[è] (...) giusto riconoscere ad uno Stato membro il diritto di provvedere affinché un prestatore di servizi, la cui attività si svolga per intero o principalmente sul territorio di detto Stato, non possa utilizzare la libertà garantita dall'art. 59 allo scopo di sottrarsi alle norme sull'esercizio della sua professione la cui osservanza gli sarebbe imposta ove egli si stabilisse nello Stato in questione (...)» [38].

184. Nello stesso ordine di idee, occorre anche rammentare la sentenza Rush Portuguesa [39], che enuncia quanto segue:

«Si deve precisare che, siccome la nozione di prestazione di servizi definita dall'art. 60 del Trattato riguarda attività di natura assai diversa fra loro, le stesse conclusioni non valgono in tutti i casi. In particolare si deve ammettere che, come ha osservato il governo francese, un'impresa che fornisce manodopera, anche se prestatore di servizi ai sensi del Trattato, esercita attività che hanno appunto lo scopo di far accedere dei lavoratori al mercato del lavoro dello Stato membro ospitante. In tal caso l'art. 216 dell'Atto d'adesione osterebbe a che un'impresa che presta servizi metta a disposizione lavoratori provenienti dal Portogallo».

185. Nel caso di specie è vero che l'impresa turca non mira a fare accedere i lavoratori al mercato del lavoro tedesco ai fini dell'integrazione in detto mercato, ma si è in presenza di una situazione molto simile, poiché si tratta di condurre camion tedeschi conformemente alle istruzioni di un'impresa tedesca. Orbene, come ha sottolineato il governo olandese, l'art. 41, n. 1, dev'essere interpretato in modo da non rendere illusorie le competenze che gli Stati membri hanno conservato a disciplinare l'accesso dei cittadini turchi sia al proprio territorio che al proprio mercato del lavoro.

186. Infine non si può ignorare, in tale contesto, la giurisprudenza della Corte secondo cui «(...) il diritto comunitario non osta a che gli Stati membri estendano l'applicazione delle loro leggi o dei contratti collettivi di lavoro stipulati tra le parti sociali a chiunque svolga un lavoro subordinato, anche temporaneo, nel loro territorio, indipendentemente dal paese in cui è

37 — Sentenza 30 novembre 1995, causa C-55/94 (Racc. pag. I-4165, punto 27).

38 — Sentenza 3 dicembre 1974, causa 33/74, Van Binsbergen (Racc. pag. 1299, punto 13). V. anche sentenze 27 settembre 1989, causa 130/88, Van de Bijl (Racc. pag. 3039, punto 26); 16 dicembre 1992, causa C-211/91, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-6757, punto 12); 3 febbraio 1993, causa C-148/91, Veronica Omroep Organisatie (Racc. pag. I-487, punto 12), e 5 ottobre 1994, causa 23/93, TV10 (Racc. pag. I-4795, punto 20).

39 — Sentenza 27 marzo 1990, causa C-113/89 (Racc. pag. I-1417, punto 16).

stabilito il datore di lavoro; il diritto comunitario non vieta agli Stati membri neanche d'imporre l'osservanza di queste norme con i mezzi adeguati (sentenza 3 febbraio 1982, cause riunite 62 e 63/81, Seco e Desquenne, Racc. pag. 223)» [40].

187. La direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 16 dicembre 1996, 96/71/CE, relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi [41], prevede che in caso di distacco dei lavoratori tra Stati membri, qualunque sia la legislazione applicabile al rapporto di lavoro, a detti lavoratori si applicano le condizioni di lavoro e di occupazione, comprese le tariffe minime salariali, che, nello Stato membro in cui è fornita la prestazione di lavoro, sono fissate:

— da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, e/o

— da contratti collettivi.

L'art. 1, n. 4, della direttiva dispone peraltro che «[l]e imprese stabilite in uno Stato [non] membro non possono beneficiare di un trattamento più favorevole di quello riservato alle imprese stabilite in uno Stato membro».

188. Anche se tali regole sono divenute obbligatorie solo dal 16 dicembre 1999, nulla impediva ad uno Stato membro di applicarle su base volontaria prima di tale data. Infatti, secondo i termini del citato passaggio della sentenza Rush Portuguesa, ripresi in modo pressoché letterale nel dodicesimo 'considerando' della predetta direttiva, «il diritto comunitario non osta a che gli Stati membri estendano l'applicazione delle loro leggi».

189. Infine, occorre rammentare ancora una volta il citato regolamento n. 484/2002, che sancisce espressamente gli stessi principi nel settore dei trasporti su strada.

190. Pertanto, poiché l'obbligo di possedere un permesso di lavoro costituisce uno strumento di verifica del rispetto della legislazione nazionale in materia di diritto del lavoro e della previdenza sociale, rispetto che gli Stati membri sono autorizzati ad imporre in virtù della giurisprudenza e della legislazione citate, tale obbligo mi sembra giustificato anche da un'esigenza imperativa d'interesse generale.

191. Ricordo tuttavia che le suesposte considerazioni sono state svolte in subor-

40 — Sentenza Rush Portuguesa, citata alla nota 39, punto 18. V. anche sentenza Vander Elst, citata al paragrafo 169, punto 23.

41 — GU L 18 del 21 gennaio 1997, pag. 1.

dine. Propongo quindi di risolvere la parte b) della terza questione deferita nella causa C-317/01 e la prima questione deferita nella causa C-369/01 nel senso che l'art. 41, n. 1, del protocollo addizionale va interpretato nel senso che esso non si applica ad una normativa nazionale rientrante nel settore dei trasporti come quella in causa nei procedimenti principali.

D — *Sulla terza questione sub a) deferita nella causa C-317/01 e sulla prima questione sub a) deferita nella causa C-369/01*

192. Tali questioni, identiche, richiedono un'identica soluzione. Esse sono formulate come segue:

«Se l'art. 41, n. 1, del protocollo addizionale (...) debba essere interpretato nel senso che:

a) un lavoratore turco è legittimato a invocare una restrizione apportata alla libera prestazione dei servizi contraria al protocollo (...)

(...)».

193. Gli autisti turchi ritengono di potersi avvalere dell'art. 41, n. 1, del protocollo, in quanto la misura ostacola la libera prestazione dei servizi da parte delle imprese di trasporti turche nel territorio di uno Stato membro e incide allo stesso modo anche sulla situazione giuridica dei dipendenti di dette imprese.

194. Secondo il governo tedesco e la Commissione, l'art. 41, n. 1, del protocollo non può essere fatto valere dai lavoratori. La Commissione sostiene che solo il datore di lavoro stabilito in Turchia può denunciare dinanzi ad un giudice nazionale una violazione di tale articolo dell'associazione CEE-Turchia. Tale diritto non sarebbe riconosciuto né ai lavoratori turchi il cui datore di lavoro sia stabilito in Turchia né ad un'impresa avente sede nello Stato membro in questione che sia legata al datore di lavoro turco da un contratto di fornitura di servizi.

195. Il governo olandese ritiene, da parte sua, che dalla sentenza Clean Car Autoservice [42] discenda per analogia che una disposizione dotata di effetto diretto, come l'art. 41 del protocollo, può essere fatta valere non solo dai diretti beneficiari dei diritti da esso conferiti (nella specie, per quanto riguarda la libera prestazione di servizi, i datori di lavoro), ma anche da altre persone, e in particolare dai lavoratori occupati dai detti datori di lavoro.

42 — Sentenza 7 maggio 1998, causa C-350/96 (Racc. pag. I-2521).

196. Il governo francese dubita che le considerazioni svolte dalla Corte nella sentenza Clean Car Autoservice [43] possano essere trasposte al caso di specie e che un lavoratore, assunto in Turchia, possa avvalersi della clausola di standstill in materia di libera prestazione dei servizi contenuta nel protocollo addizionale dell'Accordo. Infatti, da un lato, il diritto comunitario non disciplinerebbe le condizioni di assunzione dei lavoratori turchi da parte dei datori di lavoro turchi. Dall'altro, l'assunzione di tali lavoratori da parte dei datori di lavoro turchi non sarebbe necessariamente connessa alla facoltà di questi ultimi di effettuare prestazioni di servizi verso la Comunità. Ritenendo che l'art. 41, n. 1, del protocollo addizionale abbia per oggetto solo la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi, e non l'accesso al lavoro, il governo francese afferma che detta disposizione riguarda in primo luogo le imprese e non i loro dipendenti.

197. Ho già detto che, a mio parere, l'art. 41, n. 1, non è applicabile in circostanze come quelle delle cause principali.

198. Pertanto esaminerò tale questione unicamente in subordine.

199. Dalla sentenza della Corte nella causa Savas [44] risulta che «l'art. 41, n. 1, del protocollo addizionale ha effetto diretto negli Stati membri». Se si dovesse applicare tale disposizione in circostanze come quelle delle cause principali, esso potrebbe allora essere invocato dalle imprese turche che mettono autisti a disposizione di imprese tedesche.

200. Ritengo inoltre che l'articolo in questione possa essere fatto valere anche da detti autisti.

201. Nella sentenza Clean Car Autoservice [45] la Corte ha infatti statuito che un datore di lavoro il quale intenda nominare un gestore residente fino alla data in questione in un altro Stato membro diverso poteva invocare il principio della parità di trattamento in materia di libera circolazione dei lavoratori, sancito all'art. 48 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 39 CE), e che lo stesso poteva fare il gestore stesso.

202. A tale proposito, la Corte ha dichiarato quanto segue:

«20 (...) per essere efficace ed utile, il diritto dei lavoratori di essere assunti e occupati senza discriminazioni deve *necessariamente* essere *affiancato dal diritto dei datori di lavoro di assumerli* nel rispetto delle norme in materia di libera circolazione dei lavoratori.

43 — Ibidem.

44 — Citata alla nota 8.

45 — Citata alla nota 42.

21 Infatti, tali norme potrebbero facilmente essere eluse se fosse sufficiente agli Stati membri, per evitare i divieti che esse enunciano, imporre ai datori di lavoro, per l'assunzione di un lavoratore, condizioni che quest'ultimo deve rispettare e che, se gli fossero imposte direttamente, costituirebbero restrizioni all'esercizio del diritto di libera circolazione cui può aver diritto in forza dell'art. 48 del Trattato».

203. Ritengo che si possa svolgere un ragionamento analogo, che potrebbe definirsi ragionamento «speculare», quando un prestatore di servizi si trovi nell'impossibilità di esercitare un'attività transfrontaliera a causa di ostacoli frapposti all'attività dei suoi dipendenti.

204. Parafrasando la sentenza Clean Car Autoservice, citata, si può infatti affermare che il diritto delle imprese di fornire servizi senza discriminazioni, per essere efficace ed utile, deve necessariamente essere affiancato dal diritto dei lavoratori di svolgere il compito loro affidato nell'ambito di una prestazione di servizi. Infatti le disposizioni relative alla libera prestazione dei servizi potrebbero essere agevolmente eluse qualora agli Stati membri, per sottrarsi ai divieti ivi sanciti, bastasse imporre ai lavoratori, affinché possano svolgere la loro attività subordinata, condizioni che, se fossero imposte direttamente alle imprese che li occupano, costituirebbero restrizioni all'esercizio del diritto alla libera prestazione di servizi di cui esse possono avvalersi.

205. Nella specie, tuttavia, non ci troviamo dinanzi ad una situazione intracomunitaria. La libera prestazione dei servizi non è stata realizzata tra la Comunità e la Turchia. Ne consegue che i lavoratori turchi possono invocare solo il diritto del loro datore di lavoro a non subire una *nuova* restrizione alla prestazione dei servizi transfrontalieri che egli vorrebbe fornire.

206. Pertanto propongo alla Corte di risolvere la questione deferita nel senso che l'art. 41, n. 1, del protocollo addizionale, qualora debba essere applicato in circostanze come quelle delle cause principali, dev'essere interpretato nel senso che un lavoratore turco può invocare una nuova restrizione imposta ad una prestazione di servizi che il suo datore di lavoro intende effettuare.

E — *Sulla seconda questione deferita nella causa C-369/01*

207. Tale questione è così formulata:

«Se una siffatta restrizione riguardi esclusivamente la libera prestazione dei servizi

ovvero anche o soltanto l'accesso al mercato del lavoro ai sensi dell'art. 13 della decisione n. 1/80».

208. Dalle considerazioni che precedono discende che nella fattispecie non possono essere invocati né l'art. 41, n. 1, del protocollo addizionale né l'art. 13 della decisione n. 1/80. Pertanto non occorre risolvere separatamente tale questione.

209. Aggiungo, a titolo di obiter dictum, che esiste una soluzione che eviterebbe che i lavoratori turchi siano ridotti a disoccupati e che le imprese tedesche siano obbligate ad impiegare autisti che non conoscono né il turco né gli usi locali. Tale soluzione consisterebbe nell'accordare a detti autisti un permesso di lavoro qualora siano assunti dalle imprese tedesche conformemente al diritto del lavoro e della previdenza sociale tedesco.

IV — Conclusione

210. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di risolvere come segue le questioni deferite dalla settima e dall'undicesima Sezione del Bundessozialgericht:

1) L'art. 13 della decisione n. 1/80 del consiglio di Associazione istituito dall'Accordo di Associazione CEE-Turchia dev'essere interpretato nel senso che, quando uno Stato membro introduce, in un qualsiasi momento successivo al 1° dicembre 1980, nuove restrizioni all'accesso al mercato del

lavoro di lavoratori turchi, tali restrizioni non sono applicabili nei confronti dei lavoratori turchi che, nel momento in cui dette restrizioni entrano in vigore, si trovano già sul territorio di detto Stato membro in situazione regolare quanto al soggiorno e all'occupazione.

2) L'art. 13 della decisione n. 1/80 del consiglio di Associazione non si applica ai lavoratori turchi il cui datore di lavoro abbia sede in Turchia e che, in qualità di autotrasportatori che effettuano trasporti internazionali di merci, attraversano regolarmente uno Stato membro della Comunità senza essere inseriti nel regolare mercato del lavoro di detto Stato membro.

3) L'art. 41, n. 1, del protocollo addizionale allegato all'Accordo di Associazione CEE-Turchia dev'essere interpretato nel senso che non si applica ad una normativa nazionale rientrante nel settore dei trasporti come quella in discussione nelle cause principali.

4) L'art. 41, n. 1, del protocollo addizionale, qualora debba essere applicato in circostanze come quelle delle cause principali, dev'essere interpretato nel senso che un lavoratore turco può invocare una nuova restrizione imposta ad una prestazione di servizi che il suo datore di lavoro intende fornire.