CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MARCO DARMON
presentate il 15 maggio 1990 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Con sentenza interlocutoria 1° giugno 1989, il Raad van State vi ha sottoposto tre quetioni pregiudiziali vertenti su talune disposizioni delle decisioni del consiglio di associazione CEE-Turchia, organo istituito dall'accordo di associazione CEE-Turchia [1]. Dette questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia sorta tra il sig. Sevince, cittadino turco, e lo Staatssecretaris van Justitie dei Paesi Bassi.

2. Al sig. Sevince, che il 22 febbraio 1979 aveva ottenuto un permesso di soggiorno nei Paesi Bassi per motivo di matrimonio con una connazionale ivi residente, veniva opposta dallo Staatssecretaris van Justitie, l'11 settembre 1980, una decisione di diniego del prolungamento della validità del suo permesso. Motivo del rigetto era la sopravvenuta separazione tra i coniugi Sevince. La domanda di riforma del sig. Sevince, come pure il suo ricorso avverso il rigetto tacito di tale domanda, proposto dinanzi al Raad van State, comportavano come conseguenza la sospensione degli effetti del mancato prolungamento del permesso di soggiorno. Ai sensi della normativa olandese, un simile effetto sospensivo sussiste ipso iure in pendenza di un ricorso [2]. Successivamente alla reiezione del suo ricorso, intervenuto con sentenza 12 giugno 1986 del Raad van State, il sig. Sevince richiedeva il 13 aprile 1987 allo Staatssecretaris van Justitie un permesso di soggiorno, motivando tale richiesta con l'esercizio di un'attività lavorativa subordinata e invocando una disposizione delle decisioni 2/76 e 1/80 del consiglio di associazione CEE-Turchia, ai sensi della quale il lavoratore turco inserito nel regolare mercato del lavoro di uno Stato membro gode in esso, trascorso un certo periodo di lavoro regolare, del libero accesso a qualsiasi attività lavorativa subordinata di sua scelta. Va sottolineato che il sig. Sevince sostiene che i periodi lavorativi compiuti in base all'autorizzazione rilasciatagli dal ministro degli Affari sociali durante la sospensione, fino a pronuncia definitiva sul suo ricorso, degli effetti del mancato prolungamento del suo permesso di soggiorno, vanno presi in considerazione per il computo della durata dell'occupazione regolare ai sensi delle precitate decisioni.

3. Investito di un ricorso proposto dal sig. Sevince avverso la decisione di rigetto opposta dallo Staatssecretaris van Justitie alla sua domanda del 13 aprile 1987, il Raad van State vi sottopone alcune questioni vertenti sulla portata e sull'interpretazione da attribuire alle disposizioni delle decisioni 2/76 e 1/80. In sostanza, il proponente collegio intende essere messo in grado di stabilire se le controverse disposizioni delle decisioni di cui trattasi costituiscano norme la cui interpretazione è di competenza della Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE e, in caso affermativo, se spieghino diretta efficacia negli Stati membri della CEE e, ricorrendo tale ipotesi, se la nozione di occupazione regolare cui esse alludono vada riferita esclusivamente ad una posizione regolare con riguardo alla normativa sul lavoro degli stranieri, o anche al possesso di un permesso di soggiorno.

* Lingua originale: il francese.

1 — Accordo che crea un'associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia, sottoscritto ad Ankara il 12 settembre 1963, concluso a nome della Comunità con decisione del Consiglio 23 dicembre 1963 (GU 217 del 29.12.1964, pag. 3685).

2 — Art. 38 del Vreemdelingenwet.

I — Sulla prima questione pregiudiziale

4. La prima questione non solleva, a mio giudizio, reali difficoltà. Come hanno rilevato in udienza governo olandese e Commissione, la sentenza 14 novembre 1989, Grecia/Commissione [3], sembra aver fugato i dubbi che ancora potevano eventualmente sussistere circa la competenza interpretativa della Corte ai sensi dell'art. 177 in ordine alle decisioni del consiglio di associazione CEE-Turchia di cui trattasi nel caso di specie.

5. Gli insegnamenti che da quella sentenza si possono trarre sono i seguenti. Anzitutto voi avete dichiarato che secondo una costante giurisprudenza, ribadita da ultimo nella sentenza Demirel 30 settembre 1987 [4], per l'appunto vertente sull'accordo di associazione CEE-Turchia,

« le disposizioni di un accordo concluso dal Consiglio, in conformità degli artt. 228 e 238 del Trattato, formano, dal momento dell'entrata in vigore dell'accordo stesso, parte integrante dell'ordinamento giuridico comunitario » [5],

quindi avete affermato che

« per la realizzazione degli obiettivi fissati dall'accordo di associazione CEE-Turchia e nei casi previsti da quest'ultimo, l'art. 32 di tale accordo conferisce un potere di decisione al consiglio di associazione ».

Per quanto riguarda poi la decisione 2/80 del consiglio di associazione, che stabilisce le condizioni per l'attuazione dell'aiuto alla Turchia, voi avete dichiarato che il suddetto organo l'ha collocata nell'ambito istituzionale dell'associazione e che,

« dato il suo collegamento diretto all'accordo di associazione »,

la stessa decisione formava

« parte integrante, dal momento della sua entrata in vigore, dell'ordinamento giuridico comunitario » [6].

6. Ritengo che i medesimi rilievi possano adattarsi agli atti del consiglio di associazione di cui alla controversia attuale, ossia le decisioni 2/76 e 1/80, e vada attribuita loro una collocazione all'interno dell'ordinamento giuridico comunitario. Invero, le disposizioni controverse delle decisioni di cui trattasi, riguardanti la situazione dei lavoratori turchi inseriti nel regolare mercato del lavoro di uno Stato membro, si ricollegano agli obiettivi fissati dall'art. 12 dell'accordo di associazione, ai termini del quale le parti contraenti convengono di ispirarsi agli artt. 48, 49 e 50 del Trattato CEE per realizzare gradualmente tra di loro la libera circolazione dei lavoratori, e dall'art. 36 del protocollo addizionale [7], che prevede che la libera circolazione dei lavoratori sia realizzata gradualmente tra la fine del dodicesimo e quella del ventiduesimo anno dall'entrata in vigore dell'accordo di associazione. Il secondo « considerando » della decisione 2/76 precisa che le precitate disposizioni dell'accordo e del protocollo implicano che gli Stati membri della Comunità e la Turchia si riconoscano reciprocamente una priorità nell'accesso dei loro lavoratori ai rispettivi mercati dell'occupazione. Il terzo « conside-

3 — Causa 30/88, Racc. pag. 3711.

4 — Causa 12/86, Racc. pag. 3719.

5 — Causa 30/88, citata, punto 12 della motivazione.

6 — Punto 13 della motivazione.

7 — Protocollo addizionale sottoscritto a Bruxelles il 23 novembre 1970, concluso a nome della Comunità con regolamento del Consiglio 19 dicembre 1972, n. 2760 (GU L 293 del 29.12.1972, pag. 1).

rando » della stessa decisione precisa infatti che le disposizioni di quest'ultima costituiscono l'attuazione di tale principio nell'ambito di una prima tappa. La seconda tappa si è concretizzata con le disposizioni a carattere sociale di cui alla decisione 1/80.

7. Va constatato, quindi, che le decisioni 2/76 e 1/80 sono direttamente collegate all'accordo di associazione ed al suo protocollo addizionale, così che non si vedono ragioni per non trarne conseguenze uguali a quelle della decisione 2/80, cioè per non riconoscerne l'appartenenza all'ordinamento giuridico comunitario. Va in particolare respinta l'obiezione secondo cui, in materia di libera circolazione dei lavoratori, le decisioni 2/76 e 1/80 sono in tanto estranee all'ordinamento giuridico comunitario in quanto spetta agli Stati membri emanare le necessarie norme di esecuzione. La sentenza Demirel, infatti, richiamando la sentenza Kupferberg del 26 ottobre 1982 [8], ha ribadito che

« nel garantire il rispetto degli impegni derivanti da un accordo concluso dalle istituzioni comunitarie, gli Stati membri adempiono, nell'ordinamento comunitario, un obbligo nei confronti della Comunità, che ha assunto la responsabilità del corretto adempimento dell'accordo » [9],

ed ha concluso nel senso che la Corte è senz'altro competente ad interpretare le disposizioni dell'accordo di associazione CEE-Turchia e del protocollo relative alla libera circolazione dei lavoratori. Del pari ritengo che la materia su cui vertono le disposizioni controverse delle decisioni 2/76 e 1/80 non escluda affatto la loro appartenenza all'ordinamento giuridico comunitario e, conseguentemente, la competenza della Corte a interpretarle.

8. La vostra giurisprudenza ha invero espressamente chiarito che la competenza della Corte ad interpretare le disposizioni di un accordo concluso dal Consiglio discende immediatamente dal fatto che dette disposizioni appartengono all'ordinamento giuridico comunitario. Su tale punto, la sentenza Demirel ha fatto espresso rinvio alla sentenza 30 aprile 1974, Haegeman [10], giungendo alle conclusioni sopra richiamate. La competenza della Corte a interpretare le controverse disposizioni delle decisioni 2/76 e 1/80 può parimenti desumersi dalla circostanza della loro appartenenza, sin dalla loro entrata in vigore, all'ordinamento giuridico comunitario. Di conseguenza, vi propongo di risolvere in senso affermativo la prima questione del Raad van State.

II — Sulla seconda questione pregiudiziale

9. Con la seconda questione pregiudiziale si vuol stabilire se le controverse disposizioni delle decisioni 2/76 e 1/80 spieghino diretta efficacia nel territorio degli Stati membri. Detta questione è stata oggetto, durante la fase scritta come in udienza, dei dibattiti più rilevanti. Mentre da parte del sig. Sevince e della Commissione si reputa necessaria una soluzione affermativa di detta questione, i governi olandese e tedesco sono di contrario avviso.

10. Trattandosi, nel caso di specie, di disposizioni che non rientrano né in un Trattato della Comunità né tra gli atti « tipici » delle istituzioni comunitarie, ma che risultano da

8 — Causa 104/81, Racc. pag. 3641.

9 — Causa 12/86, citata, punto 11 della motivazione.

10 — Causa 181/73, Racc. pag. 449.

decisioni emanate da un organo istituito a norma di un accordo concluso dalla Comunità con un paese terzo, è opportuno premettere a quali principi far riferimento per stabilire se esse spieghino o meno diretta efficacia.

11. Nella sentenza Demirel, voi avete precisato, in termini generali che

« una disposizione di un accordo stipulato dalla Comunità con paesi terzi va considerata direttamente efficace qualora, tenuto conto del suo tenore letterale, nonché dell'oggetto e della natura dell'accordo, implichi un obbligo chiaro e preciso la cui esecuzione e i cui effetti non siano subordinati all'adozione di alcun atto ulteriore » [11].

Richiamandosi per l'appunto ai principi così enunciati, la Corte, in quella stessa sentenza, ha valutato la possibilità di una diretta efficacia di talune disposizioni dell'accordo CEE-Turchia. I principi in questione mi sembrano altresì pertinenti in quanto si tratta di esprimere un giudizio sulla diretta applicabilità o meno di disposizioni contenute nelle *decisioni* del consiglio di associazione istituito dall'accordo CEE-Turchia. Infatti, essendo, come si è visto, le decisioni di detto consiglio, come pure l'accordo di associazione, parte integrante dell'ordinamento giuridico comunitario, non sussistono motivi evidenti per considerarle a priori inidonee a produrre effetti diretti, mentre una siffatta « inidoneità » si è esclusa per lo stesso accordo. Al contrario, l'appartenenza di una norma all'ordinamento giuridico comunitario esclude, a mio parere, qualsiasi inidoneità di principio a contenere disposizioni direttamente efficaci. Nella fattispecie in esame deve poi tenersi conto dei criteri enunciati nella sentenza Demirel, come del resto è pacifico tra le parti nella causa principale e per la Commissione, atteso che dal canto suo il governo tedesco, nelle sue osservazioni, ha escluso la possibilità di trasporre tali criteri alle decisioni del consiglio di associazione solo in conseguenza della sua tesi che nega che le decisioni in parola rientrino nell'ordinamento giuridico comunitario. In altri termini se si ammette la loro appartenenza a quest'ultimo, non può obiettarsi la non pertinenza ai fini della presente causa dei criteri enunciati nella sentenza Demirel.

12. È pertanto necessario, a questo punto, procedere all'esame delle disposizioni controverse alla luce di questi criteri, tenendo tuttavia presente che l'oggetto e la natura delle decisioni del consiglio di associazione devono valutarsi nel contesto generale definito dall'accordo di associazione e dal protocollo addizionale.

13. L'art. 22 dell'accordo di associazione demanda al consiglio di associazione, per la realizzazione degli obiettivi da esso fissati e nei casi da esso previsti, un « potere di decisione », e precisa inoltre che ciascuna delle due parti « è tenuta a prendere le misure necessarie all'esecuzione delle decisioni adottate ». Le disposizioni delle decisioni del consiglio di associazione, della cui diretta efficacia si discute, attengono, come si è rilevato, alla libera circolazione dei lavoratori. Al riguardo, dispone l'art. 12 dell'accordo di Ankara che « 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 ». Quanto all'art. 36 del protocollo addizionale, questo prevede che « la libera circolazione dei lavoratori tra

11 — Causa 12/86, citata, punto 14 della motivazione.

gli Stati membri della Comunità e la Turchia sarà realizzata gradualmente, conformemente ai principi enunciati all'art. 12 dell'accordo di associazione, tra la fine del dodicesimo e del ventiduesimo anno dall'entrata in vigore di detto accordo », soggiungendo che « il consiglio di associazione stabilirà le modalità all'uopo necessarie ».

14. La decisione 2/76, giusta l'art. 1, « fissa, per una prima tappa, le modalità di attuazione dell'art. 36 del protocollo addizionale », prima tappa che viene fissata a quattro anni a decorrere dal 1° dicembre 1976. La decisione 1/80 mira, a tenore del suo art. 1, « a garantire il rilancio e lo sviluppo dell'associazione » e detta a tal fine norme in materia di agricoltura e di cooperazione economica e tecnica, in vigore dal 1° luglio 1980, nonché disposizioni di carattere sociale, applicabili dal 1° dicembre 1980.

15. La questione sottopostavi dal giudice a quo verte, per l'appunto, da un lato, sull'art. 2, lett. b), della decisione 2/76 e/o sull'art. 6, n. 1, della decisione 1/80 e, dall'altro, sull'art. 7 della decisione 2/76 e/o sull'art. 13 della decisione 1/80. Poiché si tratta di individuare gli effetti di queste disposizioni, è necessario esaminarne gli esatti termini.

16. L'art. 2, lett. b), della decisione 2/76 prevede che il lavoratore turco « dopo cinque anni di regolare occupazione in uno Stato membro della Comunità beneficia del libero accesso a qualsiasi attività salariata di sua scelta ». A sua volta l'art. 6, n. 1, terzo trattino, della decisione 1/80, che si colloca tra le disposizioni a carattere sociale di quest'ultima, prevede che il lavoratore turco inserito nel regolare mercato del lavoro di uno Stato membro fruisce del « libero accesso, in tale Stato membro, a qualsiasi attività salariata di suo gradimento, dopo quattro anni di regolare impiego ». Come si nota, la seconda disposizione differisce dalla prima essenzialmente per il fatto che riduce a quattro anni il periodo di occupazione regolare, originariamente fissato a cinque anni.

17. L'art. 7 della decisione 2/76 stabilisce che « gli Stati membri della Comunità e la Turchia non possono introdurre nuove restrizioni concernenti le condizioni di accesso all'occupazione dei lavoratori che, sui loro rispettivi territori, sono in regola in materia di soggiorno e di occupazione ». Rispetto al testo di questa disposizione, l'art. 13 della decisione 1/80 differisce in quanto aggiunge alla parola « lavoratori », quella « e dei loro familiari ».

18. Ove si consideri, prima facie, unicamente il loro apparente tenore letterale, sembra difficile negare che le disposizioni testé richiamate diano un'impressione di chiarezza. Gli artt. 2, lett. b), della decisione 2/76 e 6, n. 1, terzo trattino, della decisione 1/80, sembrano enunciare senza ambiguità la regola secondo cui al lavoratore turco regolarmente occupato in uno Stato membro per un periodo di tempo esattamente determinato va riconosciuto il libero accesso a qualsiasi attività lavorativa subordinata di sua scelta. Gli artt. 7 della decisione 2/76 e 13 della decisione 1/80 sembrano imporre senza equivoci agli Stati membri e alla Turchia una clausola di standstill per quel che riguarda i requisiti di accesso all'occupazione di lavoratori in posizione regolare dal punto di vista del soggiorno e dell'occupazione.

19. Le apparenze, tuttavia, possono ingannare, di qui la necessità di verificare se lo scopo e la natura dell'accordo di associa-

zione o la struttura delle due decisioni in questione escludano che si possa ravvisare l'esistenza di obblighi chiari, precisi e incondizionati. In altri termini, se le disposizioni sopra richiamate vadano intese nel loro contesto.

20. Ci si chiede se lo spirito cui è informato, in linea generale, l'accordo di associazione, quale si evince dagli orientamenti fondamentali che vi hanno presieduto, denunci la presenza di aspetti incompatibili con l'affermazione della diretta efficacia delle disposizioni controverse. Non mi pare che dalla sentenza Demirel possa desumersi una risposta affermativa a tal proposito. Se, infatti, dal punto di vista degli orientamenti di fondo l'accordo di associazione CEE-Turchia escludeva la presenza, nel contesto normativo che esso creava, di qualsiasi norma avente diretta efficacia, la predetta sentenza avrebbe fatto leva su tali considerazioni per negare tale carattere all'art. 12 dell'accordo ed all'art. 36 del protocollo addizionale. Le cose invece, sono andate diversamente, poiché voi avete dichiarato, in sostanza, che

« l'accordo è caratterizzato, per quanto riguarda la sua struttura e il suo contenuto, dal fatto che, in linea generale, esso enuncia gli scopi dell'associazione e fissa la direttiva per la realizzazione di detti scopi, senza fissare direttamente norme precise per giungere a questa realizzazione » [12].

e dopo aver osservato che

« solo per talune questioni specifiche i protocolli allegati, sostituiti dal protocollo addizionale, stabiliscono norme dettagliate » [13],

avete preso in esame il *contenuto* dell'art. 12 dell'accordo e dell'art. 36 del protocollo, per concludere che

« queste norme hanno portata essenzialmente programmatica e non costituiscono disposizioni sufficientemente precise e incondizionate per poter disciplinare direttamente la circolazione dei lavoratori » [14].

21. È dunque dalla tecnica giuridica, si potrebbe dire, dal metodo che ha presieduto all'accordo e al protocollo, in particolare dagli artt. 12 del primo e 36 del secondo, che avete desunto la mancanza di un'efficacia diretta. Per contro, nessun elemento, attinente ai fondamenti stessi dell'accordo e ostativo della diretta efficacia di quest'ultimo, è stato da voi evocato. Ritengo quindi che negli orientamenti di fondo che presiedono all'accordo non possa ravvisarsi alcun elemento particolare che possa escluderne la diretta efficacia.

22. Né tale impressione viene modificata dal raffronto tra l'accordo di associazione CEE-Grecia, da un lato, e l'accordo di associazione CEE-Turchia e il suo protocollo addizionale, dall'altro. Tale raffronto, infatti, consente di mettere in luce analogie sufficientemente ampie. Va sottolineata, sotto tale aspetto, la quasi totale identità dei preamboli dei due accordi e va precisato, in particolare, che il punto 4 del preambolo dell'accordo di associazione CEE-Turchia, « riconoscendo che l'appoggio dato dalla Comunità economica europea agli sforzi del popolo turco diretti ad elevare il suo tenore di vita faciliterà ulteriormente l'adesione della Turchia alla Comunità », è dello stesso tenore letterale del punto 4 del preambolo

12 — Causa 12/86, citata, punto 16 della motivazione.

13 — Ibidem.

14 — Causa 12/86, citata, punto 23 della motivazione.

dell'accordo di associazione CEE-Grecia, a parte il fatto, ovviamente, che quest'ultimo parla del popolo ellenico e dell'adesione della Grecia. Di qui la spiegazione, indubbiamente, della stretta analogia che può spesso riscontrarsi tra il contenuto dell'accordo di associazione CEE-Turchia, integrato dal suo protocollo addizionale, e quello dell'accordo di associazione CEE-Grecia.

23. Del pari, in considerazione delle analogie tra gli orientamenti di fondo enunciati nei citati preamboli, sarebbe arduo ravvisare nell'uno gli elementi preclusivi dell'efficacia diretta che nell'altro fanno difetto. Va ricordato, infatti, che nella sentenza Pabst e Richarz del 29 aprile 1982 [15] la Corte ha riconosciuto l'efficacia diretta dell'art. 53, n. 1, dell'accordo di associazione CEE-Grecia. Una simile conclusione sarebbe stata inconcepibile se gli orientamenti di fondo enunciati nel preambolo di quest'accordo, in termini quasi identici a quelli del preambolo dell'accordo CEE-Turchia, fossero stati tali da precludere un'efficacia diretta. Nulla permette quindi di ritenere — a priori — che gli orientamenti fondamentali di quest'ultimo accordo contengano, a loro volta, una siffatta esclusione.

24. Un'analoga conclusione si impone riguardo agli obiettivi generali enunciati, rispettivamente, nel titolo I dell'accordo di associazione CEE-Grecia e nel titolo I dell'accordo di associazione CEE-Turchia. Invero l'art. 2, n. 1, di quest'ultimo, secondo cui « l'accordo ha lo scopo di promuovere un rafforzamento continuo ed equibilibrato delle relazioni commerciali ed economiche tra le parti, tenendo pienamente conto della necessità di assicurare un più rapido sviluppo dell'economia turca ed il miglioramento del livello dell'occupazione e del tenore di vita del popolo turco », ha un testo quasi identico all'art. 2, n. 1, dell'accordo di associazione CEE-Grecia, mentre il n. 2 di entrambi gli articoli evindenzia il fatto che, in linea di principio, ciascuno dei due accordi è incentrato sulla realizzazione degli « obiettivi » [16] o delle « finalità » [17] di cui al n. 1. Deve ancora rilevarsi che nell'accordo CEE-Turchia la realizzazione di tali « obiettivi » passa attraverso « l'istituzione progressiva di un'unione doganale » [18] nonché « il ravvicinamento delle politiche economiche della Turchia a quelle della Comunità, per assicurare il buon funzionamento dell'associazione nonché lo sviluppo delle azioni comuni necessarie a tale scopo » [19], mentre nell'accordo CEE-Grecia la realizzazione delle « finalità » sopra richiamate comporta « l'istituzione di un'unione doganale » [20] nonché lo « sviluppo di azioni comuni delle parti e l'armonizzazione delle loro politiche nei settori previsti dall'accordo » [21]. In realtà, le principali differenze tra i due accordi, sul piano dei loro rispettivi principi, sembrano risiedere soprattutto nei ritmi di realizzazione degli « obiettivi » o delle « finalità ». L'accordo di associazione CEE-Turchia prevede al riguardo una fase preparatoria che precede una seconda fase, detta transitoria, mentre nell'accordo di associazione CEE-Grecia non è prevista alcuna fase preparatoria. Tali « ritmi » particolari spiegano l'aggettivo « progressiva » aggiunto, nell'accordo CEE-Turchia, all'istituzione dell'unione doganale. Essi spiegano inoltre la circostanza che l'accordo CEE-Turchia, il cui contenuto è in parecchi punti più generico di quello dell'accordo CEE-Grecia, sia stato, trascorsa la fase preparatoria, integrato da un protocollo addizionale

15 — Causa 17/81, Racc. pag. 1331.

16 — Accordo CEE-Turchia.

17 — Accordo CEE-Grecia.

18 — Art. 2, n. 2, dell'accordo CEE-Truchia.

19 — Art. 4, n. 1, secondo trattino, dell'accordo CEE-Turchia.

20 — Art. 2, n. 2, dell'accordo CEE-Grecia.

21 — Ibidem.

inteso a precisare la maggior parte di tali punti.

25. Così, per quanto riguarda gli obiettivi generali dei due accordi, come enunciati in ciascuno di essi nel titolo I, « Principi », le analogie sembrano ancora prevalenti, in ispecie se si resta nell'ambito della fase transitoria dell'accordo CEE-Turchia, ipotesi per l'appunto ricorrente nel caso in esame. Al di là dei problemi relativi ai « ritmi », deve constatarsi che l'unica differenza degna di nota, nella definizione degli obiettivi generali, consiste nel fatto che l'accordo CEE-Turchia si richiama piuttosto alla necessità di un « coordinamento delle politiche economiche delle parti contraenti » [22], mentre l'accordo CEE-Grecia antepone piuttosto, come in precedenza si è rilevato, l'« armonizzazione » [23] di dette politiche. A mio avviso, una simile differenza nell'enunciazione dei principi non è, *in linea di principio*, sufficiente per negare ogni diretta efficacia delle norme in forza delle quali saranno realizzati gli obiettivi generali dell'accordo CEE-Turchia.

26. Passando ora dal piano degli orientamenti di fondo e degli obiettivi generali dell'accordo CEE-Turchia a quello dello sviluppo degli obiettivi particolari di detto accordo, deve constatarsi nuovamente la necessità di un raffronto con l'accordo di associazione CEE-Grecia, desumibile dalla citata sentenza Pabst e Richarz. Esaminando, come si è ricordato, l'art. 53, n. 1, di tale accordo, voi avete rilevato che questa disposizione, dal tenore analogo a quello dell'art. 95 del Trattato, assolve, nell'ambito dell'associazione tra la Comunità e la Grecia, una funzione identica a quella di quest'ultimo articolo, e avete soggiunto che essa si inseriva infatti

« in un complesso di disposizioni che hanno lo scopo di preparare l'entrata della Grecia nella Comunità, istituendo l'unione doganale, armonizzando le politiche agricole, introducendo la libera circolazione dei lavoratori e con altri provvedimenti di adeguamento graduale alle esigenze del diritto comunitario » [24]

precisando poi che

« dalla lettera dell'art. 53, n. 1, nonché dall'oggetto e dalla natura dell'accordo di associazione di cui fa parte »

si desumeva che la disposizione in parola ostava a che un regime nazionale di sgravio favorisse dal punto di vista fiscale le bevande alcoliche nazionali rispetto a quelle importate dalla Grecia e che essa conteneva

« un obbligo chiaro e preciso che non è subordinato, nel suo adempimento o nei suoi effetti, all'intervento di alcun atto ulteriore » [25]

per concludere che, « ciò permesso » [26], quella disposizione doveva essere considerata direttamente efficace.

27. Come si è rilevato, il preambolo dell'accordo di associazione CEE-Turchia non autorizza ad escludere a priori il collega-

22 — Art. 5, dell'accordo CEE-Turchia.

23 — Art. 2, n. 2, dell'accordo CEE-Grecia.

24 — Causa 17/81, citata, punto 26 della motivazione.

25 — Punto 27 della motivazione.

26 — Ibidem.

mento delle disposizioni del medesimo con l'obiettivo di preparare l'eventuale ingresso della Turchia nella Comunità. Va notato, peraltro, che queste disposizioni presentano, per ciò che attiene alle condizioni per la creazione di un'unione doganale, ampie analogie rispetto a quelle dell'accordo CEE-Grecia. Per contro, le disposizioni dell'accordo CEE-Turchia in materia di agricoltura non mirano ad un'armonizzazione delle politiche agricole, come nell'accordo CEE-Grecia, bensì all'adozione, da parte della Turchia, delle misure della politica agricola comune « la cui applicazione (...) sia indispensabile all'istituzione della libera circolazione dei prodotti agricoli tra la Comunità e la Turchia »[27]. Quanto alla libera circolazione dei lavoratori, terzo settore espressamente menzionato dalla sentenza Pabst e Richarz, va rilevato che ai sensi dell'art. 44 dell'accordo di associazione CEE-Grecia, « la libera circolazione dei lavoratori *quale* è prevista dagli artt. 48 e 49 del Trattato che istituisce la Comunità è assicurata tra gli Stati membri e la Grecia alla data e secondo le modalità che verranno fissate dal consiglio di associazione »[28]. L'art. 12 dell'accordo di associazione CEE-Turchia, va ricordato, si limita a sua volta a prevedere che le parti contraenti convengono di *ispirarsi* agli artt. 48, 49 e 50 del Trattato che istituisce la Comunità per realizzare gradualmente la libera circolazione dei lavoratori. È evidente che in questo settore, così come in quello dell'agricoltura, il testo dell'accordo CEE-Turchia riflette, per riprendere i termini esatti della sentenza Pabst e Richarz, una preoccupazione minima di « adeguamento graduale alle esigenze del diritto comunitario ». Nondimeno occorre precisare che quest'accordo, integrato dal protocollo addizionale, contiene, in materia di ravvicinamento delle politiche economiche, e in particolare in materia di concorrenza, tributi e ravvicinamento delle legislazioni, disposizioni abbastanza vicine, se non analoghe, a quelle dell'accordo di associazione CEE-Grecia, e che testimoniano entro certi limiti un proposito di « adeguamento graduale » cui si è già fatto cenno.

28. È indubitabile che l'accordo di associazione CEE-Turchia, benché contenga, insieme al suo protocollo addizionale, un complesso di disposizioni che si propongno l'obiettivo del graduale adeguamento della Turchia alle esigenze del diritto comunitario, si spinge meno lontano in questa direzione di quanto non faccia l'accordo CEE-Grecia. Ciò non significa tuttavia che le disposizioni che nell'ambito del primo accordo sono intese al conseguimento di tale obiettivo non possano, in linea di principio, spiegare diretta efficacia. La giurisprudenza della Corte dimostra che non è necessario che una disposizione appartenga a un accordo di associazione — mi si consenta l'espressione — « spinto », affinché le si possa riconoscere efficacia diretta. La Corte ha infatti riconosciuto la diretta efficacia di una disposizione della convenzione di Yaoundé del 1963[29] nonché di una disposizione dell'accordo di libero scambio concluso nel 1972 con il Portogallo[30], malgrado il fatto che, in quei due casi, peraltro situati in contesti assai differenti l'uno dall'altro, il grado di adeguamento alle esigenze del diritto comunitario fosse palesemente meno elevato rispetto a quello dell'accordo di associazione CEE-Turchia e non vi fosse menzione alcuna dell'obiettivo della successiva adesione alla CEE, contrariamente a quanto è dato riscontrare nel preambolo di quest'ultimo accordo.

29. Del pari ritengo che l'esame del contenuto complessivo dell'accordo di associazione CEE-Turchia, integrato dal suo protocollo addizionale, non autorizzi, malgrado il suo contesto di minore adeguamento alle esigenze del diritto comunitario

27 — Art. 33, n. 1, del protocollo addizionale.

28 — Il corsivo è mio.

29 — Sentenza 5 febbraio 1976, Bresciani (causa 87/75, Racc. pag. 129).

30 — Causa 104/81, citata.

rispetto all'accordo CEE-Grecia, a concludere per una negazione della diretta efficacia delle sue disposizioni. Né sembra conseguentemente lecito concludere per una tale negazione in riferimento alle disposizioni delle decisioni del consiglio di associazione istituito dall'accordo.

30. Ci si chiede allora se si possa far leva sul carattere essenzialmente programmatico che la Corte ha riconosciuto all'art. 12 dell'accordo di associazione ed all'art. 36 del protocollo addizionale, per giungere alla conclusione che alle disposizioni delle decisioni del consiglio di associazione, che li precisano, la diretta efficacia va negata. A dire il vero, non sembra che la sentenza Demirel autorizzi in alcun modo un simile ragionamento. In quella pronuncia avete infatti espressamente spiegato la portata puramente programmatica dei suddetti articoli con la circostanza che la fissazione di precise norme, nel settore interessato, spettava al consiglio di associazione mediante l'esercizio di un potere di decisione. In particolare, avete affermato che

« il summenzionato art. 36 del protocollo attribuisce al solo consiglio di associazione la competenza ad emanare precise norme per una graduale realizzazione della libera circolazione dei lavoratori in base a considerazioni di ordine politico ed economico, connesse in particolare alla progressiva attuazione dell'unione doganale e al ravvicinamento delle politiche economiche e secondo le modalità che detto consiglio riterrà necessarie » [31]

a ciò soggiungendo che

« l'unica decisione che il consiglio di associazione ha adottato in materia è stata la decisione 1/80 del 19 settembre 1980 che, nei confronti dei lavoratori turchi già regolarmente inseriti nel mercato del lavoro degli Stati membri, vieta qualsiasi nuova restrizione per quel che riguarda le condizioni di accesso al lavoro »,

e rilevando che

« nel settore del ricongiungimento al nucleo familiare, invece, non è stata adottata alcuna decisione di questo genere » [32],

avete concluso per il « carattere programmatico » dei summenzionati articoli dell'accordo e del protocollo.

31. Sono del parere, quindi, che la sentenza Demirel non solo sia lungi dall'escludere a priori l'efficacia diretta delle disposizioni delle decisioni del consiglio di associazione relative alla libera circolazione dei lavoratori, ma sottolinei anzi che dette decisioni hanno, alla luce delle disposizioni dell'accordo e del protocollo, in qualche modo lo *scopo* di dettare precise norme in materia. Ci si può chiedere, del resto, se essa non abbia già espressamente attribuito un « suggello » di precisione alla decisione 1/80 per il fatto che questa vieta qualsiasi nuova restrizione, nei confronti dei lavoratori turchi già regolarmente inseriti nel mercato del lavoro degli Stati membri, relativamente alle condizioni di accesso al lavoro. Resta sempre il fatto che, in presenza di una simile attitudine alla precisione delle decisioni del consiglio di associazione in materia di libera circolazione dei lavoratori, appare del tutto privo di pertinenza l'assunto secondo cui il mero riconoscimento del carattere programmatico dell'art. 12 dell'accordo e dell'art. 36 del protocollo è per difinizione ostativo

31 — Causa 12/86, citata, punto 21 della motivazione.

32 — Punto 22 della motivazione.

della diretta efficacia delle decisioni che ne precisano il contenuto.

32. In questa fase della discussione non credo sia possibile individuare, in un contesto esterno alle decisioni 2/76 e 1/80 vere e proprie, alcun ostacolo di principio alla diretta efficacia di disposizioni chiare, precise e incondizionate di queste decisioni, che attuano gli artt. 12 dell'accordo e 36 del protocollo addizionale.

33. È quindi opportuno, a questo punto, muovere dalla struttura delle disposizioni in parola proprio nell'ambito delle predette decisioni del consiglio di associazione. Soprattutto sotto tale aspetto, infatti, i governi olandese e tedesco argomentano contro il carattere preciso e incondizionato di queste disposizioni.

34. Le obiezioni dei governi olandese e tedesco riguardano un primo aspetto delle disposizioni di cui trattasi. In particolare, il governo tedesco ha insistito sul fatto che l'accordo, pur non escludendo del tutto l'adozione di decisioni che attribuiscano vantaggi ai singoli, muoveva tuttavia dal principio della necessaria trasposizione delle decisioni del consiglio di associazione, e che in forza dell'accordo relativo alle misure da adottare per l'applicazione dell'accordo di associazione, concluso dai rappresentanti dei governi degli Stati membri il 12 settembre 1963, e in particolare in forza dell'art. 2 di questo secondo accordo, si è stipulato che, per quanto riguarda la CEE, tutte le decisioni del consiglio di associazione necessitano di un atto di ricezione formale. Un simile atto, la cui natura varia a seconda che si tratti di un settore di competenza della Comunità ovvero di un settore di competenza degli Stati membri, sarebbe dunque in ogni caso necessario per conferire efficacia alle decisioni del consiglio di associazione negli Stati membri, talché resterebbe esclusa la possibilità di efficacia diretta per decisioni di questo tipo.

35. Le citate osservazioni in ordine alla necessità di principio di una ricezione formale delle decisioni del consiglio di associazione appaiono contraddette dalla citata sentenza Grecia/Commissione. Dopo aver esaminato il testo delle disposizioni della decisione 2/80 del consiglio di associazione CEE-Turchia, voi avete infatti dichiarato che

« i termini delle disposizioni (...) consentivano (...) la loro esecuzione senza l'adozione preliminare di misure integrative »,

e concluso nel senso che

« l'art. 2 dell'accordo intergovernativo non trova in ogni caso applicazione » [33].

Ne consegue, a mio parere, che non è affatto *necessaria di principio* l'adozione di « atti di ricezione formale » affinché sia possibile l'esecuzione delle disposizioni contenute nelle decisioni del consiglio di associazione. Come avete sottolineato in quella sentenza, il problema se misure di esecuzione vadano emanate dalla Comunità o dagli Stati membri dipende dal grado di precisione con cui sono formulate le disposizioni di cui trattasi. Tali misure non costituiscono però un a priori assoluto.

33 — Causa 30/88, citata, punto 16 della motivazione.

36. Nella stessa sentenza viene altresì abbozzata una risposta agli argomenti addotti dai due governi secondo cui gli artt. 12 della decisione 2/76 e 29 della decisione 1/80 stabiliscono che le parti contraenti adottino, ciascuna per ciò che la riguarda, le misure necessarie per l'esecuzione delle disposizioni della decisione, ed alle osservazioni specificamente formulate dal governo olandese, basate sull'art. 2, n. 2, della decisione 2/76 nonché sull'art. 6, n. 3, della decisione 1/80. Queste disposizioni prevedono che le modalità applicative delle disposizioni di questi articoli vengano stabilite con discipline nazionali. Da parte mia, ritengo che, alla luce della vostra giurisprudenza, una disposizione di una decisione del consiglio di associazione possa essere formulata in termini tali da non condizionare la sua applicazione a misure di esecuzione. Le parti contraenti sono tenute all'esecuzione di quanto è disposto dalle decisioni del consiglio di associazione, ma non è per nulla automatico che l'applicazione di dette disposizioni sia in tutti i casi *subordinata* a misure di esecuzione. Ciò dipende, come avete affermato, dalla struttura delle disposizioni in questione. Queste misure di esecuzione condizionano l'applicazione delle disposizioni in questione soltanto *se* necessarie, e non già *in quanto* necessarie sempre e a priori.

37. Orbene, alla luce del tenore letterale delle disposizioni controverse si deve ammettere che non sono ravvisabili in esse tracce evidenti che gli obblighi imposti siano troppo vaghi o imprecisi per poter essere eseguiti senza l'intervento di misure di esecuzione. La libertà di accedere a qualsiasi attività lavorativa subordinata di sua scelta per il lavoratore turco regolarmente occupato da un certo periodo di tempo, nel mercato del lavoro di uno Stato membro, sembra essere un regola sufficientemente precisa per poter essere applicata come tale. In particolare, il tenore letterale degli artt. 2, n. 1, lett. b), della decisione 2/76, e 6, n. 1, terzo trattino, della decisione 1/80, sembra permettere di stabilire se una fattispecie sia in contrasto con i termini di queste disposizioni in quanto ostacola la libertà di accesso a qualsiasi attività salariata da esse sancita. Del pari, la clausola di standstill contenuta negli artt. 7 della decisione 2/76 e 13 della decisione 1/80 può sicuramente considerarsi un divieto preciso, per la cui applicazione non è di per sé necessario l'intervento di misure di esecuzione. Sempre al riguardo, mi sembra che il testo di queste disposizioni permetta di stabilire se una fattispecie sia ad esse contraria. Va rilevato del resto che gli articoli citati per ultimi non contengono nemmeno disposizioni che prevedano specificamente la fissazione di modalità applicative con discipline nazionali.

38. Il che non significa, tuttavia, che talune modalità non vadano stabilite per regolare taluni dettagli o per precisare le condizioni di applicazione in ipotesi che presentino determinate particolarità. La circostanza però che una disposizione non contenga tante regole specifiche quante sono le fattispecie tipiche da disciplinare non deve indurre a ritenerla imprecisa o condizionata, e come tale priva di diretta efficacia. La vostra giurisprudenza fornisce svariati esempi di disposizioni la cui genericità, pur rendendo necessaria la vostra interpretazione in ordine alla loro applicazione a questa o quella fattispecie concreta, non impediva affatto di riconoscerne l'efficacia diretta. Se si fosse dovuta negare diretta efficacia a tutte le norme del diritto comunitario non contenenti l'esatta previsione delle ipotesi in cui si applicano, interi tasselli della vostra giuri-

sprudenza scomparirebbero. È superfluo ricordare, peraltro, che l'indiscutibile competenza degli Stati membri a determinare i mezzi con i quali conseguire il risultato voluto da una direttiva non vi ha impedito, in svariati casi, di affermare la diretta efficacia delle disposizioni di una direttiva in difetto di provvedimenti nazionali di attuazione, pur necessari per stabilirne in dettaglio le modalità applicative.

39. A tal proposito, è utile un raffronto col ragionamento da voi seguito nella sentenza 4 dicembre 1986, FNV [34]. Pronunciandovi sulla diretta efficacia dell'art. 4, n. 1, della direttiva del Consiglio 19 dicembre 1978, 79/7/CEE, relativa alla graduale attuazione del principio di parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di previdenza sociale [35], avete rilevato che dalla lettera dell'art. 5 di questa direttiva, che fa obbligo agli Stati membri di adottare

« le misure necessarie affinché siano soppresse le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative contrarie al principio della parità di trattamento »,

non si può desumere che detto articolo stabilisce

« talune condizioni alle quali è sottoposto il divieto di discriminazioni »,

e avete aggiunto che

« mentre riserva agli Stati membri un potere discrezionale per quanto riguarda i mezzi, tale articolo impone il risultato che con questi mezzi deve essere realizzato » [36].

Del pari avete affermato che il predetto art. 4, n. 1,

« non conferisce affatto agli Stati membri la facoltà di condizionare o di restringere l'applicazione del principio della parità di trattamento nel suo specifico campo di applicazione »

e che trattasi di una norma

« sufficientemente precisa ed incondizionata per poter essere fatta valere (...) da parte dei singoli dinanzi ai giudici nazionali » [37].

40. Mi pare che i suddetti rilievi possano, mutatis mutandis, essere trasposti al caso in esame, nel quale, considerati i termini delle controverse disposizioni delle decisioni 2/76 e 1/80, la circostanza che nelle stesse si prevede che le parti contraenti adottino le misure necessarie per la loro esecuzione e che gli Stati membri ne stabiliscano eventualmente le modalità applicative, non è sufficiente ad ammettere che l'applicazione del principio dell'accesso al lavoro o della regola di standstill possa essere dagli Stati membri ristretta o condizionata. La chiarezza del contenuto di queste norme non consente agli Stati membri la facoltà di apportarvi modifiche o apporvi condizioni.

34 — Causa 71/85, Racc. pag. 3855.
35 — GU L 6 del 10.1.1979, pag. 24.
36 — Causa 71/85, citata, punto 20 della motivazione.
37 — Punto 21 della motivazione.

41. Contro il riconoscimento della diretta efficacia il governo olandese ha del pari argomentato dalla presenza, negli artt. 6 della decisione 2/76 e 12 della decisione 1/80, di una clausola di salvaguardia. Ai sensi della prima delle suddette disposizioni « quando uno Stato membro della Comunità o la Turchia subisce o rischia di subire perturbazioni del proprio mercato del lavoro, capaci di comportare gravi rischi per il livello di vita o di occupazione, in una regione, in un settore di attività o professione, lo Stato interessato può non applicare automaticamente le disposizioni dell'art. 2, n. 1, lett. a) e b). Lo Stato interessato informa il consiglio di associazione di questa restrizione temporanea ». La seconda disposizione è identica, a parte la diversa numerazione delle disposizioni che lo Stato interessato può non applicare automaticamente. Il governo olandese assume che la facoltà unilaterale così riservata agli Stati parti dall'accordo, senza necessità di autorizzazioni o consultazioni preliminari e semplicemente dandone comunicazione al consiglio di associazione, deve far ritenere che l'accesso a qualsiasi attività lavorativa subordinata, poiché rientra nel novero dei principi che è possibile non applicare automaticamente ove ricorrano le circostanze sopra richiamate, non sia direttamente efficace.

42. Nella sentenza Kupferberg, a proposito di clausole di salvaguardia contenute nell'accordo di libero scambio tra la CEE e il Portogallo, avete ritenuto opportuno rilevare che

« esse si applicano solo in circostanze determinate e, in generale, dopo un esame in contraddittorio nell'ambito del comitato misto »

e che

« in assenza di situazioni specifiche che possano determinare la loro applicazione, l'esistenza di queste clausole (...) non è, di per sé, tale da compromettere la possibile efficacia diretta di talune disposizioni dell'accordo » [38].

Le clausole di salvaguardia figuranti nelle decisioni di cui all'accordo CEE-Turchia si distinguono certamente da quelle dell'accordo di libero scambio di cui alla causa Kupferberg, applicandosi queste ultime « in generale » solo in seguito a un esame in contraddittorio nell'ambito del comitato misto, mentre l'applicazione delle prime non presuppone alcun esame in contraddittorio. Nondimeno deve rilevarsi che dalla formulazione letterale della sentenza Kupferberg non risulta che questa circostanza sia di per sé sufficiente a escludere la diretta efficacia delle controverse disposizioni. Si legge in quella pronuncia che vi era « in generale » un previo esame in contraddittorio nell'ambito del comitato misto e non in tutti i casi. Soprattutto mi sembra che quella sentenza ponesse l'accento sul carattere specifico delle circostanze che potevano causare l'applicazione delle clausole di salvaguardia. Orbene, tale carattere specifico certo sussiste nelle clausole contenute nelle decisioni 2/76 e 1/80. In esse si menziona il rischio di « subire perturbazioni del proprio mercato del lavoro capaci di comportare gravi rischi per il livello di vita o di occupazione, in una regione, in un settore di attività o professione », per giunta precisandosi che solo queste circostanze consentono di « non applicare automaticamente » talune disposizioni delle decisioni. Il che evidenzia il fatto, a mio parere, che le clausole di salvaguardia devono consentire di reagire solo a situazioni eccezionali e che in contrapposto a tali eccezioni la regola è quella dell'*applicazione automatica* delle suddette disposizioni da parte degli Stati membri.

38 — Causa 104/81, citata, punto 21 della motivazione.

43. Va rilevato, per inciso, che tale *applicazione automatica* che le suddette clausole di salvaguardia implicano a contrario sembra infirmare la tesi secondo cui il potere degli Stati membri di adottare le misure di esecuzione delle decisioni del consiglio di associazione o eventualmente di stabilire le modalità applicative di talune loro disposizioni presuppone la loro facoltà di precisare il contenuto delle disposizioni di cui trattasi nella presente causa, in particolare apponendovi condizioni, con la conseguente esclusione della loro efficacia diretta. L'aggettivo « automatico » deve piuttosto interpretarsi, a mio parere, nel senso che le condizioni di applicazione non possono più mettersi in discussione.

44. L'esame delle clausole di salvaguardia contenute nelle decisioni del consiglio di associazione m'induce a richiamare l'orientamento da voi espresso, nella sentenza International Fruit Company del 12 dicembre 1972 [39], in ordine al punto se dalle disposizioni dell'accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio (GATT) discenda per i privati cittadini della Comunità il diritto di invocarle in giudizio. Riferendovi, per risolvere tale questione, « allo spirito, alla struttura ed alla lettera del GATT stesso » [40], avete sottolineato che questo accordo,

« fondato, ai sensi del suo preambolo, sul principio di negoziati da condursi su " una base di reciprocità e di vantaggio mutui ", è caratterizzato dalla grande flessibilità delle sue disposizioni, in ispecie di quelle relative alla possibilità di deroghe, ai provvedimenti ammessi in caso di difficoltà eccezionali ed alla composizione delle controversie fra i contraenti » [41].

Quindi, dopo aver preso in esame più specificamente alcune disposizioni dell'accordo, avete concluso che, trovandosi in un siffatto contesto, quelle disposizioni non attribuivano

« ai singoli cittadini della Comunità il diritto di esigerne giudizialmente l'osservanza » [42].

Tale orientamento, fondato sul contesto generale del GATT, avete poi ribadito in varie occasioni, a proposito di altre norme GATT, in particolare in due sentenze 16 marzo 1983 [43].

45. Va osservato, anzitutto, che non sembra possa ravvisarsi nell'accordo di associazione CEE-Turchia lo stesso carattere generale di *flessibilità* che si è espressamente riconosciuto al GATT. Senza tornare nuovamente al contesto generale dell'accordo di associazione, è tuttavia opportuno osservare, per inciso, che quest'ultimo attiene con ogni evidenza ad un quadro normativo ben più vincolante. Il tenore dei punti 22-26 della motivazione della sentenza International Fruit Company, in cui si sottolinea il valore dell'art. XXII, n. 1, del GATT, ai cui termini « ciascun contraente esaminerà con comprensione le richieste rivoltegli da qualsiasi altro contraente e dovrà prestarsi a deliberazioni a proposito di tali richieste », dell'art. XXV, n. 1, del medesimo, ai cui sensi le parti contraenti « potranno consultarsi con uno o più contraenti su una questione per la quale non sarà stato possibile giungere ad una soluzione soddisfacente

39 — Cause riunite 21-24/72, Racc. pag. 1219.

40 — Punto 20 della motivazione.

41 — Punto 21 della motivazione.

42 — Punto 27 della motivazione.

43 — SIOT/Ministero delle Finanze (causa 266/81, Racc. 1983 pag. 731) e Amministrazione delle Finanze dello Stato/SPI e SAMI (cause riunite 267-269/81, Racc. 1983 pag. 801).

mediante le delibere di cui al n. 1 », e il rilievo secondo cui questi provvedimenti comprendono, per la composizione delle controversie,

« le richieste o proposte scritte da " esaminare con comprensione ", gli accertamenti eventualmente seguiti da raccomandazioni, le deliberazioni o decisioni delle parti contraenti, ivi compresa quella di autorizzare determinati contraenti a sospendere, nei confronti di altri, l'applicazione di qualsiasi concessione od altro obbligo derivante dal GATT » [44],

evidenziano, per contrasto, la natura sensibilmente più dirigistica delle disposizioni dell'accordo di associazione.

46. Per quanto riguarda, tuttavia, più in particolare le clausole di salvaguardia, si deve sopra ogni cosa sottolineare che quelle contenute nelle decisioni del consiglio di associazione non palesano lo stesso grado di flessibilità di quelle del GATT e che non sarebbe affatto giustificato muovere da un ragionamento analogico con queste ultime, per giungere alla conclusione che le disposizioni delle suddette decisioni non sono direttamente efficaci. Nella sentenza International Fruit Company avete precisato che

« per il caso in cui, in seguito ad un impegno assunto col GATT o ad una concessione relativa ad una preferenza, determinati produttori subiscano, o rischino di subire, un danno grave, l'art. XIX autorizza il contraente a sospendere unilateralmente l'efficacia dell'impegno come pure a revocare o modificare la concessione, sia dopo aver sentito tutti gli altri contraenti senza essere giunti ad un accordo con gli interessati, sia anche, in caso di urgenza ed in via provvisoria, senza averli sentiti » [45].

Dal raffronto con le clausole di salvaguardia delle decisioni del consiglio di associazione emerge, in primo luogo, che esse si situano in un contesto generale più vincolante rispetto a quello del GATT e, in secondo luogo, che vengono espressamente qualificate come eccezioni alla regola dell'*applicazione automatica* delle disposizioni di tali decisioni, mentre quelle del GATT, che appaiono in armonia col sistema generale nel complesso « flessibile » cui appartengono, difficilmente potrebbero considerarsi alla stregua di deroghe a un'applicazione automatica, in realtà estranea a quel sistema.

47. Di guisa che ritengo, sulla scorta di queste varie considerazioni nel loro complesso, che le clausole di salvaguardia contenute nelle decisioni 2/76 e 1/80, delle quali è possibile avvalersi unicamente in determinate situazioni di crisi e non in modo puramente discrezionale, non siano tali da pregiudicare l'efficacia diretta delle disposizioni delle stesse decisioni.

48. Un'ultima obiezione va infine esaminata, quella relativa alla circostanza che le decisioni del consiglio di associazione CEE-Turchia non vengono pubblicate. È pacifico che queste decisioni non soggiacciono a norme di pubblicità legale e, difatti, non vengono pubblicate nella Gazzetta ufficiale. Indubbiamente, è lecito domandarsi se l'appartenenza di queste decisioni all'ordinamento giuridico comunitario non giustifichi una loro pubblicazione. Su tale punto deve tuttavia rilevarsi che, a quanto mi risulta, voi non avete mai fatto formalmente dipendere

44 — Cause riunite 21-24/72, citata, punto 25 della motivazione.

45 — Punto 26 della motivazione.

la diretta efficacia di una norma dalla pubblicazione del testo dell'atto che la contiene. Del pari, poiché le parti dell'accordo di associazione, tra cui gli Stati membri, sono a conoscenza delle decisioni del consiglio di associazione, essendo in esso rappresentate a norma dell'art. 23 dell'accordo, non si vede come si possa opporre a un cittadino turco il semplice difetto di pubblicazione di una decisione del consiglio di associazione per negargli la possibilità di invocare in giudizio contro uno Stato membro una disposizione di detta decisione, pur conformandosi questa, peraltro, ai requisiti di chiarezza, precisione e incondizionalità indicati dalla giurisprudenza della Corte in materia, e pur avendone detto Stato avuta conoscenza. Per tali motivi, ritengo che la Corte non debba attribuire importanza decisiva, ai fini della soluzione della seconda questione, alla mancanza di pubblicazione.

49. Al termine delle varie considerazioni riguardanti la seconda questione del Raad van State, la conclusione cui giungo è che dall'esame del tenore, che risulta chiaro e preciso, delle controverse disposizioni delle decisioni 2/76 e 1/80, non è dato ravvisare alcun elemento, con riguardo agli obiettivi fondamentali dell'accordo di associazione, alla sua struttura complessiva o alla stessa collocazione delle suddette disposizioni nel contesto delle decisioni in parola, che possa farle ritenere, in definitiva, non sufficientemente precise o condizionate. Non è emerso alcun motivo sulla base del quale poter negare diretta efficacia alle disposizioni indicate dal giudice a quo. Del resto deve rilevarsi che la sentenza Demirel, riconoscendo che la decisione 1/80, con una delle disposizioni oggetto della presente causa, « vieta qualsiasi nuova restrizione per quel che riguarda le condizioni di accesso al lavoro », non sembrava esprimere alcun dubbio quanto alla portata precisa di questa disposizione. La diretta efficacia delle disposizioni in esame si iscrive, a mio giudizio, nella trama di quella sentenza, nella quale, come si è già ricordato, avete affermato che solo al consiglio di associazione è attribuita

« la competenza ad emanare precise norme per una graduale realizzazione della libera circolazione dei lavoratori » [46].

La contrapposizione che detta sentenza fa tra le norme dell'accordo, aventi carattere essenzialmente programmatico, e quelle delle decisioni del Consiglio, aventi in qualche modo carattere di precisione, offre così un sottile argomento in favore dell'attitudine delle seconde a spiegare diretta efficacia.

50. Propongo pertanto di risolvere affermativamente la seconda questione sollevata dal giudice nazionale.

III — Sulla terza questione pregiudiziale

51. Giungiamo così alla terza questione pregiudiziale, mirante a stabilire se l'espressione « occupazione regolare », di cui all'art. 2, n. 1, lett. b), della decisione 2/76 e/o all'art. 6, n. 1, terzo trattino, della decisione 1/80, riguardi in sostanza un cittadino turco, allorché questi è in possesso di un permesso di soggiorno in forza della normativa sugli stranieri, ovvero semplicemente il lavoro legalmente autorizzato sulla base delle semplici prescrizioni relative al lavoro degli stranieri. La posta in gioco in tale questione viene chiaramente illustrata dalla situazione che ha dato origine alla controversia nella causa principale. Il sig. Sevince ha infatti ottenuto il permesso ufficiale di lavoro — a quanto sembra facendone uso —

46 — Causa 12/86, citata, punto 21 della motivazione.

durante il periodo in cui, privo di un permesso di soggiorno vero e proprio, fruiva tuttavia di una sospensione degli effetti del provvedimento amministrativo di diniego della sua domanda di prolungamento del permesso di soggiorno, in pendenza di una pronuncia definitiva sul suo ricorso giurisdizionale. Talché il sig. Sevince era regolarmente occupato dal punto di vista della normativa sul lavoro degli stranieri, conformemente alla quale egli aveva ottenuto un « attestato » in base al quale aveva diritto a non essere più considerato straniero ai fini di tale normativa e ad avere conseguente accesso a qualsiasi attività lavorativa subordinata[47], ma al tempo stesso, non essendo in possesso di un permesso di soggiorno, non si trovava in posizione regolare sotto il profilo della normativa sugli stranieri.

52. A sostegno della tesi secondo cui detta occupazione regolare si riferisce unicamente a una situazione regolare ai sensi della sola normativa sul lavoro degli stranieri, indipendentemente da qualsiasi considerazione connessa alla regolarità del soggiorno, l'appellante nella causa principale e la Commissione hanno particolarmente posto l'accento sul raffronto con il contenuto di varie disposizioni delle decisioni in questione del consiglio di associazione, in particolare rilevando che nella decisione 1/80, ad esempio, determinati articoli menzionano espressamente il diritto di soggiornare. Così l'art. 13, che riguarda « i lavoratori e i loro familiari che si trovino (...) in situazione regolare quanto al soggiorno e all'occupazione », e l'art. 8, n. 2, relativo ai « lavoratori turchi in stato di regolare disoccupazione e che risiedono regolarmente nel territorio di (uno) Stato membro ». Del pari sostengono che l'unica menzione della *regolare occupazione* senza accenno al *soggiorno* in altre disposizioni, tra cui quelle su cui verte la questione pregiudiziale, evidenzia l'intento degli autori delle decisioni 2/76 e 1/80 di disciplinare i diritti riconosciuti alle persone in posizione regolare dal punto di vista della sola normativa sull'occupazione, senza che possa interferire in essi in qualsiasi maniera la loro posizione nei confronti della normativa relativa al soggiorno.

53. I governi olandese e tedesco non condividono tale punto di vista. In particolare il primo ha osservato, a proposito dell'art. 6, n. 1, terzo trattino, della decisione 1/80, che l'inserimento nel mercato regolare del lavoro e l'esercizio di un'attività lavorativa regolare presuppongono che « l'attività lavorativa subordinata venga esercitata sulla base di un permesso di soggiorno rilasciato (specificamente) per l'esercizio di un'attività lavorativa subordinata »[48], soggiungendo, a proposito dell'art. 13 della stessa decisione, che per soggiorno regolare ai sensi di detto articolo deve intendersi il soddisfacimento delle condizioni di rilascio di un permesso di soggiorno, specificamente per l'esercizio di un'attività lavorativa subordinata, e non anche un soggiorno autorizzato in pendenza di un procedimento giudiziario volto proprio ad accertare se l'interessato soddisfi le condizioni di rilascio di un permesso di soggiorno.

54. A fronte di tali argomentazioni contrapposte, è opportuno premettere, a mio parere, che un ragionamento analogico con il diritto comunitario sulla libera circolazione dei lavoratori va a priori escluso. Va ribadito, infatti, che l'art. 12 dell'accordo di associazione, cui rinvia l'art. 36 del protocollo addizionale, afferma che le parti convengono di *ispirarsi* agli artt. 48, 49 e 50 del Trattato CEE per realizzare gradualmente

47 — Art. 3 del « Wet arbeid buitenlandse werknemers ».

48 — Osservazioni del governo olandese, pag. 9, punto 24 della traduzione francese.

tra loro la libera circolazione dei lavoratori. Inoltre, i principi sanciti dai suddetti articoli e le norme che li hanno attuati non sono de plano applicabili alla materia della libera circolazione dei lavoratori quale è trattata nell'accordo di associazione. Il diritto comunitario nella libera circolazione dei lavoratori consta essenzialmente di precise norme, per la cui fissazione è competente il consiglio di associazione. Tali norme occorre per l'appunto prendere in esame e solo nei limiti in cui esse si ispirino *specificamente* al diritto comunitario sulla libera circolazione dei lavoratori può esservi eventualmente spazio per un ragionamento analogico.

55. Orbene, deve senz'altro ammettersi che le norme emanate dal consiglio di associazione sembrano ispirate a criteri ancora troppo distanti da quelli delle norme CEE, affinché possa giustificarsi per esse un ragionamento analogico. Esse si propongono, infatti, non già la disciplina delle condizioni della libera circolazione dei lavoratori tra Turchia e Stati membri, a vantaggio precipuamente dei cittadini turchi, bensì di consolidare semplicemente la situazione dei lavoratori turchi che siano *già* regolarmente inseriti nel mercato del lavoro di uno degli Stati membri. Trattasi cioè di obiettivi che, allo stadio considerato del funzionamento dell'accordo di associazione, sono assai più modesti di quelli posti dal Trattato CEE, sicché quest'ultimo non sembra costituire, in tale stadio, un parametro idoneo ai fini dell'interpretazione delle decisioni del consiglio di associazione.

56. Ci si chiede se dall'esame delle controverse disposizioni delle decisioni del consiglio di associazione possa argomentarsi in favore della tesi sostenuta dal sig. Sevince e dalla Commissione, prevalentemente fondata su argomenti a contrario. Se la regolarità di una posizione in relazione al diritto di soggiornare sia prescritta solo qualora si faccia espressamente riferimento al soggiorno regolare, quod non nel caso specifico, o se tale soggiorno sia un presupposto della nozione di occupazione regolare. È fuori contestazione che mentre l'art. 2, n. 1, lett. b), della decisione 2/76, e l'art. 6, n. 1, terzo trattino, della decisione 1/80, menzionano unicamente l'occupazione regolare, gli artt. 7 e, rispettivamente, 13 delle medesime decisioni sembrano distinguere tra soggiorno e occupazione. Un'interpretazione letterale potrebbe dunque indurre a ritenere che, quando vi sia menzione della sola occupazione regolare, la valutazione della regolarità non riguardi l'aspetto della regolarità del soggiorno.

57. Senonché un simile ragionamento sembra dar luogo a esitazioni tenuto conto delle sue conseguenze. Una concezione puramente « autonoma » dell'occupazione regolare in realtà conduce, a mio parere, a una certa abnormità o, per così dire, a snaturare le norme da applicare. Si considerino le conseguenze logiche di tale impostazione in una fattispecie come quella del sig. Sevince. A un lavoratore turco viene negato il prolungamento del permesso di soggiorno. Questi propone un ricorso per far annullare tale diniego. In pendenza del giudizio, l'effetto della misura di espulsione, conseguente al detto diniego, rimane sospeso. In costanza di tale sospensione, all'interessato viene offerto un lavoro conforme alle condizioni previste dalla legge sul lavoro degli stranieri, cioè a condizioni regolari dal punto di vista legale. L'effetto sospensivo cessa con il sopravvenire della sentenza definitiva. Se il diniego del prolungamento viene rimosso non sorge alcun problema particolare, essendo in tal caso accertato il diritto di soggiornare controverso e cessando ogni contestazione. Se, invece, il suddetto diniego viene confermato dal giudice, come si è verificato nella fattispecie, tale conferma può risultare vanificata se il periodo di lavoro svolto durante la sospensione ha permesso di raggiungere il periodo di « occupazione regolare » ai sensi delle disposizioni di cui trattasi, interpretate in modo « autonomo ». Tale situazione dunque permette di

eludere la conferma giudiziale del rifiuto di prolungamento del permesso di soggiorno, non essendo più possibile opporre all'interessato la mancanza di un diritto di soggiornare dal momento che questi ha acquisito il diritto di esercitare qualsiasi attività lavorativa subordinata di sua scelta previsto dalle decisioni del consiglio di associazione.

58. In tal guisa, il tempo necessario allo svolgimento di un'azione giudiziaria di accertamento dell'esistenza, o meno, di un diritto di soggiornare non sarebbe un tempo « neutrale », poiché il suo decorso, se sufficientemente lungo, permetterebbe il costituirsi di un nuovo diritto di soggiornare, rendendo « inutiliter data » la sentenza di accertamento negativo pronunciata dal giudice. In altri termini, la sospensione degli effetti di una misura di espulsione, che ha uno scopo *cautelare*, ossia tendente a non aggravare la situazione dell'interessato prima che tale situazione venga confermata dal giudice, diverrebbe *costitutiva di diritti* e opponibile all'amministrazione nazionale. Da un lato, il provvedimento di sospensione *neutralizza* pro tempore la misura di espulsione, per conservare le aspettative dell'interessato. Dall'altro, assume una *natura attiva*, dal momento che il lavoro nel frattempo prestato dall'interessato può alla fine far sorgere un diritto di soggiorno. Ritengo impensabile che queste fossero le conseguenze che il consiglio di associazione si prefiggeva.

59. Potrebbe obiettarsi che spetta ai giudici nazionali, chiamati a conoscere di un'azione cui sia connesso un effetto sospensivo dell'atto impugnato, decidere entro termini sufficientemente brevi dimodoché il periodo di occupazione regolare esercitata durante la sospensione non sia tale da divenire sufficiente per far maturare il diritto a esercitare qualsiasi attività lavorativa subordinata e, di conseguenza, il diritto al soggiorno. A mio parere, però, un simile rilievo non è decisivo per l'interpretazione da dare alle controverse disposizioni. Una tale « inversione dell'onere della prova » è inammissibile nel caso in esame, essendo la ratio della sospensione degli effetti di un provvedimento che nega il permesso di soggiorno, fino alla pronuncia definitiva sulla sua legittimità, quella di « congelare » le situazioni prodottesi fino alla pronuncia del giudice. Tale « congelamento » deve avvenire in due direzioni, conservando le aspettative del cittadino turco e impedendo che venga compromesso l'esito favorevole della sentenza a causa dell'esecuzione immediata della misura di espulsione, ma evitando al contempo che ciò possa determinare la costituzione di diritti che impongano definitivamente allo Stato membro interessato, a prescindere dall'esito della decisione, la permanenza del cittadino straniero nel suo territorio.

60. Un'interpretazione nella quale si tenga conto di questa esigenza di « congelamento » appare del resto perfettamente conforme al principio del legittimo affidamento, in quanto dalla natura per definizione conservativa della sospensione degli effetti di un provvedimento di diniego del permesso di soggiorno dovrebbe *inequivocabilmente* discendere che all'interessato è preclusa, durante tale sospensione, l'acquisizione di un diritto di soggiorno derivante dall'esercizio di un'attività lavorativa.

61. Va aggiunto che, del resto, un'interpretazione in senso puramente « autonomo » della nozione di occupazione regolare avrebbe certamente come effetto di incentivare gli Stati membri, nei limiti imposti dall'osservanza della precitata clausola di standstill, a non concedere, vuoi sul piano legislativo o regolamentare vuoi su quello delle prassi amministrative, misure di sospensione che una volta accordate potrebbero rivelarsi così « gravose ». L'effetto sospensivo, in pendenza di un procedimento, di provvedimenti così gravi come quelli di espulsione mi sembra una misura assolutamente auspicabile, in quanto fa prevalere la norma giuridica, che verrà dichiarata dal giudice, sull'iniziale atto di volontà amministrativo. Occorre non attribuire alle disposizioni controverse un senso che comporti al riguardo, per gli Stati membri, un effetto di dissuasione.

62. Ci si chiede come si possa, in simili circostanze, tener conto, nell'interpretazione di queste disposizioni, della natura conservativa, o « congelatoria », della sospensione degli effetti di un provvedimento di espulsione. La soluzione più evidente è quella cui si allude nella stessa formulazione letterale della questione deferita dal giudice nazionale. Sotto tale aspetto si deve rilevare, in sostanza, che l'occupazione regolare, ai sensi delle disposizioni di cui trattasi, presuppone necessariamente un soggiorno regolare, e che una persona che fruisca della sospensione degli effetti di un provvedimento di diniego del prolungamento del permesso di soggiorno, fino a pronuncia definitiva del giudice sul ricorso esperito contro tale decisione, non è, per tale motivo, in posizione regolare quanto al soggiorno.

63. Per il caso in cui la Corte ritenga di dover accogliere tale soluzione, è necessario indugiare brevemente sugli argomenti addotti dalla parte Sevince, che invocando talune norme di diritto internazionale sostiene che anche se l'occupazione regolare implica una posizione regolare quanto al soggiorno, per posizione regolare non può tuttavia intendersi unicamente un soggiorno in base a un permesso di soggiorno. In realtà, dall'analisi dei testi normativi richiamati dal sig. Sevince, come pure da quella delle decisioni della Commissione europea dei diritti dell'uomo, non emergono elementi atti a corroborare la sua tesi, se non in maniera assai parziale, come mi accingo a dimostrare.

64. Ai sensi dell'art. 11 della Convenzione europea sull'assistenza sociosanitaria dell'11 dicembre 1953:

« a) Il soggiorno di un cittadino straniero nel territorio di una delle parti contraenti si presume regolare, ai sensi della presente convenzione, allorché l'interessato è in possesso di un'autorizzazione valida di soggiorno o di qualsiasi altro permesso previsto dalle leggi e dai regolamenti del paese in questione che lo autorizzi a soggiornare in detto territorio. Il mancato rinnovo dell'autorizzazione, se è dovuto unicamente all'inerzia dell'interessato, non comporta la perdita dei diritti assistenziali.

b) Il soggiorno si presume irregolare a decorrere da qualsiasi provvedimento di espulsione nei confronti dell'interessato, salvo se l'esecuzione di tale provvedimento sia sospesa ».

Evincesi dalla lett. b) del suddetto articolo che il soggiorno non si presume irregolare se l'esecuzione di un provvedimento di espulsione è sospesa. Va tuttavia osservato che lo scopo specifico della cennata convenzione giustifica forse la soluzione accolta, senza tuttavia assumere il significato di applicazione al caso particolare di un principio generale. Le altre norme internazionali invocate dall'appellante nella causa principale confermano tale impressione. Così l'art. 12, n. 1, della convenzione internazionale sui diritti civili e politici del 19 dicembre 1966, stabilisce che « chiunque si trovi legalmente nel territorio di uno Stato ha diritto di circolarvi liberamente e sceglervi liberamente la propria residenza », mentre l'art. 13 dispone che lo straniero « che si trovi legalmente nel territorio di uno Stato parte della presente convenzione può essere espulso soltanto in esecuzione di un provvedimento adottato in conformità alla legge e, salvo che a ciò ostino motivi superiori di sicurezza nazionale, deve essergli concessa la possibilità di far valere le ragioni che militano contro la sua espulsione ». Non scorgo, nel testo di tale norma, l'enunciazione del principio di una distinzione tra soggiorno regolare e soggiorno autorizzato da un permesso.

65. Né l'art. 19 della Carta sociale europea, cui il sig. Sevince ha fatto parimenti richiamo, avalla tale distinzione. Ai sensi dei

nn. 4, 5 e 6 di tale articolo, le parti contraenti s'impegnano in favore dei « lavoratori legalmente presenti nel loro territorio », e il n. 8 impone agli Stati di garantire il rispetto delle condizioni di espulsione per « i lavoratori regolarmente residenti nel loro territorio ». Il n. 6 attiene all'impegno di facilitare per quanto è possibile il ricongiungimento del nucleo familiare del lavoratore migrante che sia « egli stesso autorizzato a stabilirsi nel territorio ». Non vedo cosa possa impedire a una parte contraente di considerare le varie disposizioni citate come riferite alla residenza autorizzata da un permesso di soggiorno.

66. Infine, nemmeno l'art. 2, n. 1, del protocollo aggiuntivo n. 4, della Convenzione sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ai cui sensi « chiunque si trovi regolarmente nel territorio di uno Stato ha diritto di circolarvi liberamente e di scegliervi liberamente la propria residenza » porta a una diversa conclusione. D'altra parte, la giurisprudenza della Commissione europea dei diritti dell'uomo non enuncia affatto i criteri asseriti dal ricorrente nella causa principale. A proposito del ricorso 11825/85, nel quale due cittadini dello Sri Lanka denunciavano una violazione del citato art. 2 del protocollo n. 4 da parte delle autorità della Repubblica federale di Germania, le quali, in pendenza di una decisione definitiva sulla loro domanda di asilo, li avevano autorizzati al soggiorno provvisorio limitato al distretto della città di Neuss, sanzionando la mancata osservanza di tale limite geografico, la Commissione ha dichiarato irricevibile la denuncia, rilevando in particolare che

« Article 2 para. 1 of Protocol No. 4 secures the freedom of movement to persons " lawfully within the territory of a State ". This condition refers to the domestic law of the State concerned. It is for the domestic law and organs to lay down the conditions which must be fulfilled for a person's presence in the territory to be considered " lawful ". The Commission, in this respect, recalls its constant case-law according to which there is no right of an alien to enter, reside or remain in a particular country, as such, guaranteed by the Convention (see No. 9285/81, Dec. 6.7.1982, DR 29, p. 205). The Commission is of the opinion that aliens provisionally admitted to a certain district of the territory of a State, pending proceedings to determine whether or not they are entitled to a residence permit under the relevant provisions of domestic law, can only be regarded as " lawfully " in the territory as long as the comply with the conditions to which their admission and stay are subjected ».

Donde la Commissione dei diritti dell'uomo, lungi dall'aver fornito un'interpretazione del suddetto articolo sulla cui base sia lecito sostenere la possibilità di essere in posizione regolare quanto al soggiorno pur in mancanza del permesso di soggiorno prescritto dalla normativa nazionale, ha precisato formalmente, nella decisione invocata espressamente dal ricorrente nella causa principale, che spetta alla normativa ed alle autorità nazionali imporre le condizioni da rispettare affinché la presenza di una persona sia da considerarsi regolare alla stregua della norma di cui trattasi. Quest'ultima non può dunque essere invocata per far considerare come soggiorno regolare un soggiorno che non soddisfi l'obbligo di possedere un permesso di soggiorno prescritto dalla legge nazionale.

67. Conseguentemente ritengo che le norme internazionali invocate dalla parte Sevince non militino a favore dell'assunto che il soggiorno regolare può essere scisso dal permesso di soggiorno prescritto dalla norma-

tiva nazionale, sempre qualora voi consideriate il soggiorno regolare, ai sensi delle controverse disposizioni delle decisioni del consiglio di associazione, come presupposto di un'occupazione regolare. I singoli non possono certo pretendere, invocandole, che un soggiorno senz'altro *lecito*, quale è quello che consegue, come nel caso di specie, a un provvedimento interinale di sospensione di un provvedimento di espulsione, produca gli stessi effetti di un soggiorno *regolare*, allorché lo Stato interessato subordini la *regolarità* al rilascio di un permesso di soggiorno.

68. Nondimeno, solo con una certa esitazione si può assumere una posizione di principio su un collegamento così stretto tra le nozioni di soggiorno regolare ed occupazione regolare, sia pure limitandoci al contesto specifico delle disposizioni in esame. È assolutamente impossibile, infatti, valutarne tutte le potenzialità e le conseguenze in situazioni diverse da quelle ora considerate e che non possono essere esaminate in astratto. Inoltre, una soluzione alternativa potrebbe consistere semplicemente nel riconoscere che la nozione di occupazione regolare non comprende l'occupazione esercitata in base a un permesso accordato in conseguenza della sospensione degli effetti di un provvedimento di diniego del permesso di soggiorno, che si verifichi per effetto dell'impugnativa proposta avverso detto diniego, e quindi necessariamente precaria. Sotto tale profilo, spetta al giudice nazionale accertare se il permesso di esercitare il lavoro controverso, obiettivamente previsto dalla normativa o derivante da un'autorizzazione amministrativa individuale, sia connessa alla sospensione provvisoria degli effetti del provvedimento di diniego del permesso di soggiorno, conseguente al ricorso, e rappresenti in qualche modo un elemento naturale accessorio, una disciplina « cosciente » di tale situazione, o sia indipendente da quest'ultima. Tale seconda ipotesi non dovrebbe, a quel che sembra, a priori escludersi dall'occupazione regolare ai sensi delle disposizioni controverse. Dalle confuse risultanze della causa principale è emerso che l'amministrazione olandese potrebbe aver erroneamente rilasciato al sig. Sevince un attestato, la cui portata vada ben oltre quella delle autorizzazioni di lavoro normalmente accordate nei Paesi Bassi agli stranieri durante un periodo di sospensione come quello di cui trattasi nella fattispecie. La soluzione della terza questione non deve, a mio parere, risentire di una simile evenienza. Compete agli Stati membri vagliare sul rispetto della loro stessa legalità, se del caso avvalendosi delle procedure interne che consentono di eliminare le decisioni erronee e, come tali, illegittime. Se restano inerti, il diritto comunitario non va comunque interpretato in modo da tutelarle.

69. Propongo di risolvere l'ultima questione del Raad van State secondo i criteri, un po' più circostanziati, che ho appena esposto.

70. Alla luce di tutte queste considerazioni, le soluzioni che propongo sono le seguenti:

« 1) Una questione d'interpretazione della decisione 2/76 e della decisione 1/80 del consiglio di associazione CEE-Turchia, sollevata dinanzi a un giudice di

uno degli Stati membri, rientra nella competenza pregiudiziale attribuita alla Corte di giustizia delle Comunità europee dall'art. 177 del Trattato CEE.

2) L'art. 2, n. 1, lett. b), della decisione 2/76 e l'art. 6, n. 1, terzo trattino, della decisione 1/80, come pure l'art. 7 della decisione 2/76 e l'art. 13 della decisione 1/80, sono direttamente efficaci e possono conferire ai singoli diritti che i giudici nazionali sono tenuti a tutelare.

3) L'occupazione regolare ai sensi dell'art. 2, n. 1, lett. b), della decisione 2/76, o dell'art. 6, n. 1, terzo trattino, della decisione 1/80, non riguarda la situazione per la quale le autorità di uno Stato membro hanno concesso a un cittadino turco il permesso di lavoro soltanto a causa dell'effetto sospensivo connesso, fino alla pronuncia definitiva, al ricorso che questi abbia proposto avverso un provvedimento di diniego del prolungamento del suo permesso di soggiorno ».