



ANNA PITRONE*

LA CONDIZIONE GIURIDICA DEI CITTADINI TURCHI NELL'UNIONE EUROPEA: DALL'ACCORDO DI ANKARA ALLA SENTENZA DEMIRKAN

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. La libera circolazione dei lavoratori turchi. - 3. La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. - 4. La sentenza *Demirkan*: un passo indietro dei giudici di Lussemburgo?

1. Premessa.

Nell'Unione europea le esigenze di tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali dello straniero, evidenziate tanto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo che dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, hanno comportato una progressiva estensione a vantaggio dei cittadini di Paesi terzi di diritti tradizionalmente riservati ai cittadini, diritti che rinvergono il loro fondamento in una sorta di «stabilizzazione» dell'immigrato nello Stato di accoglienza¹.

Già nel 2000 la Commissione² si spingeva sino ad ipotizzare la possibilità dell'esistenza di una *civic citizenship* acquisibile dai cittadini stranieri dopo un congruo periodo di residenza nello Stato ospite; anche in dottrina³ si è nel frattempo fatta strada la teoria di una cittadinanza di residenza; sempre nel 2000, poi, veniva proclamata la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, oggi giuridicamente vincolante al pari dei Trattati, che contiene diritti riconosciuti non solo ai cittadini europei ma anche ai cittadini di paesi terzi. Così ad esempio il diritto di petizione al Parlamento europeo, il diritto di sottoporre al

* Ricercatore di Diritto internazionale, Dipartimento di Scienze Umane e Sociali, Università di Messina.

¹ A. DI STASI, *Migrazioni, cittadinanza e «cittadinanze»*, in A. DI STASI, L. KALB (a cura di), *La Gestione dei flussi migratori tra esigenze di ordine pubblico sicurezza interna ed integrazione europea*, Napoli, 2013, p. 88 ss.

² Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo *su una politica comunitaria in materia di immigrazione*, COM (2000) 757 def., del 22 novembre 2000.

³ S. MAILLARD, *L'émergence de la citoyenneté sociale européenne*, Aix-Marseille, 2008; M. BENLOLO CARABOT, *Vers une citoyenneté européenne de résidence?*, in *Rev. aff. eur.*, 2011, p. 7. Sulla nozione di «cittadinanza di residenza», vd. B. NASCIBENE, F. ROSSI DAL POZZO, *Diritti di cittadinanza e libertà di circolazione nell'Unione europea*, Padova, 2012.

Mediatore casi di cattiva amministrazione, il diritto di rivolgersi alle Istituzioni, organi e organismi dell'Unione in una delle lingue dei Trattati e di ricevere una risposta nella stessa lingua. Tali diritti, infatti, sia ai sensi del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea che della Carta dei diritti fondamentali, sono riconosciuti tanto ai cittadini europei, quanto alle persone fisiche e giuridiche che risiedono o hanno la sede sociale in uno Stato membro.

La Carta poi prevede il diritto ad una buona amministrazione ed il diritto di accedere ai documenti delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione; il primo riconosciuto ad ogni «persona», il secondo oltre che ai cittadini anche ad ogni persona fisica e giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro.

Ancora, la Carta dei diritti fondamentali estende la tutela dei diritti umani ad ogni persona, i diritti lavorativi ad ogni lavoratore, sancisce il principio di non discriminazione⁴, in alcuni casi, come nell'ambito del diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali, fa riferimento ad ogni persona che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione.

Se poi ci si sposta a livello del diritto derivato, esistono oggi ampie categorie di cittadini extracomunitari che beneficiano di un trattamento per certi versi ed in alcuni ambiti equiparabile a quello riservato ai cittadini europei; così ad esempio con la direttiva sullo status dei residenti di lungo periodo⁵ molti diritti civili e sociali spettanti ai cittadini europei sono stati estesi ai cittadini di Stati terzi residenti sul territorio di uno Stato membro da almeno 5 anni, purché in possesso di requisiti minimi; altre categorie che godono di trattamenti privilegiati sono i familiari ammessi al ricongiungimento, o i lavoratori altamente qualificati⁶.

Regimi speciali in materia di ingresso, soggiorno e circolazione nell'Unione europea di cittadini di Paesi terzi sono poi previsti dagli Accordi conclusi dalla Comunità (oggi Unione)⁷; fra questi l'Accordo stipulato con i Paesi dello Spazio economico europeo, quello

⁴ Il primo comma dell'art. 21 vieta qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale; al secondo comma si specifica: «*Nell'ambito d'applicazione dei trattati e fatte salve disposizioni specifiche in essi contenute, è vietata qualsiasi discriminazione in base alla nazionalità*». V. le osservazioni di F. IPPOLITO, *Principio di non discriminazione e cittadini extracomunitari*, in *St. integr. eur.*, n. 2/2011, p. 279 ss. L'A. osserva «*Dall'esame sin qui condotto è chiaramente emerso come in determinati settori il diritto comunitario derivato abbia sancito l'applicazione del principio di non discriminazione anche con riferimento ai cittadini extracomunitari. Il fatto che il principio non si presenti però con contorni assoluti in qualsivoglia degli ambiti trattati non può qualificarsi, prima facie, di per sé, quale violazione della clausola generale di non discriminazione sulla base della nazionalità. (...) Tra l'altro, è stata espressamente affermata l'inesistenza di un principio genera ledi non discriminazione che imponga un trattamento uguale anche per i Paesi terzi*».

⁵ Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, in GUUE L 16 del 23 gennaio 2004.

⁶ Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2002, relativa al ricongiungimento familiare, in GUUE, L 251 del 3 ottobre 2003; Direttiva 2009/50/CE del Consiglio, del 25 maggio 2009, sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati, in GUUE L 155 del 18 giugno 2009.

⁷ Fra questi anche gli Accordi di stabilizzazione e associazione conclusi con i Paesi candidati all'adesione che contengono una clausola di non discriminazione a tutela dei lavoratori, cittadini di tali Stati, legalmente impiegati in uno Stato membro, per quanto riguarda le condizioni di lavoro, nonché la possibilità per il coniuge ed i figli del lavoratore, legalmente residenti, di accedere ad un impiego per il periodo durante il quale il lavoratore è impiegato; considerata la genericità di tali disposizioni, gli accordi di stabilizzazione e associazione fanno salve eventuali disposizioni più favorevoli contenute in accordi bilaterali, ed allo stesso tempo incentivano la conclusione di tali accordi.

concluso con la Svizzera, gli accordi euromediterranei di associazione, in particolare gli accordi conclusi con l'Algeria, la Tunisia ed il Marocco, e l'accordo concluso con la Turchia.

I primi due hanno l'obiettivo di promuovere il rafforzamento delle relazioni economiche e commerciali fra le parti e contengono norme contenute nell'allora TCE, soprattutto con riferimento alla libera circolazione dei lavoratori; tuttavia assume particolare importanza il parere reso dalla Corte di giustizia il 14 dicembre 1991 proprio sul Progetto di accordo tra la Comunità ed i paesi dell'Associazione europea di libero scambio relativo alla creazione dello Spazio economico europeo, nel quale la Corte precisa «L'identico tenore letterale delle norme dell'accordo relativo alla creazione dello Spazio economico europeo e delle corrispondenti disposizioni comunitarie non implica che le une e le altre debbano necessariamente venire interpretate allo stesso modo. Infatti, un trattato internazionale va interpretato non solo in funzione dei termini nei quali è redatto, ma altresì alla luce delle sue finalità»⁸.

Gli accordi euromediterranei di associazione, con riferimento al settore sociale, generalmente prevedono l'instaurazione di un dialogo continuativo su tutte le questioni sociali di reciproco interesse, attraverso il quale fra l'altro si individui il modo di realizzare ulteriori progressi per quanto riguarda la circolazione dei lavoratori, la parità di trattamento e l'integrazione sociale dei cittadini degli Stati parte che legalmente risiedono negli Stati ospiti. Tuttavia, gli accordi con l'Algeria, il Marocco e la Tunisia, si spingono oltre, prevedendo una clausola di non discriminazione, che riguarda il trattamento dei lavoratori; gli accordi in oggetto infatti prevedono che gli Stati parte concedano ai lavoratori cittadini di un altro Stato parte, occupati nel loro territorio, un regime che, per quanto riguarda le condizioni di lavoro, di retribuzione e di licenziamento, è caratterizzato dall'assenza di qualsiasi discriminazione basata sulla nazionalità; ancora, i lavoratori ed i loro familiari conviventi godono, in materia di previdenza sociale, di un regime caratterizzato dall'assenza di qualsiasi discriminazione basata sulla cittadinanza rispetto ai cittadini degli Stati nei quali essi sono occupati⁹.

⁸ Quindi la Corte sottolinea come l'Accordo abbia per oggetto l'applicazione di un regime di libero scambio e di concorrenza nei rapporti economici e commerciali tra le parti contraenti, mentre il Trattato CEE si proponeva di realizzare un'integrazione economica destinata a culminare nell'istituzione di un mercato interno e di un'unione economica e monetaria; anche il contesto in cui si inserisce l'obiettivo dell'accordo differisce da quello nel cui ambito si perseguono gli obiettivi comunitari, lo Spazio economico europeo dovendo essere realizzato sulla base di un trattato internazionale che crea diritti ed obblighi fra le parti contraenti, che non prevede alcun trasferimento di poteri sovrani in favore degli organi intergovernativi da esso istituiti.

Ne consegue che la circostanza che le norme dell'Accordo siano formulate sulla falsariga di quelle del TCE (oggi TFUE), non deriva necessariamente un'estensione del significato delle norme comunitarie. V. G. CELLAMARE, *I diversi regimi normativi applicabili all'ingresso e al soggiorno degli stranieri nell'Unione europea in base alla cittadinanza degli stessi*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011, p. 127.

Analoghe considerazioni possono svolgersi con riferimento all'Accordo sulla libera circolazione delle persone concluso con la Svizzera nel 1999.

⁹ Peraltro occorre sottolineare come la Corte di Giustizia, richiamando la sua costante giurisprudenza, secondo cui un accordo concluso dalle allora Comunità con Stati terzi deve essere considerata dotata di effetto diretto quando, avuto riguardo al suo tenore, nonché all'oggetto e alla natura dell'accordo, stabilisce un obbligo chiaro e preciso che non è subordinato, per quanto riguarda la sua attuazione o i suoi effetti, all'intervento di alcun atto ulteriore - proprio con riferimento alle disposizioni sulla non discriminazione dei lavoratori contenute nell'accordo euromediterraneo concluso con la Tunisia, abbia riconosciuto appunto l'applicabilità diretta di dette norme. Sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee del 14 dicembre 2006, causa C-97/05, *Gattoussi c. Germania*, in *Raccolta*, p. I-11917. V. E. ADOBATI, *L'autorizzazione concessa al cittadino tunisino ad esercitare la professione in uno Stato membro prolunga la durata del suo diritto di soggiorno in*

Infine l'Accordo con la Turchia, che il presente lavoro intende analizzare, sembra risultare quello che più degli altri assume rilievo nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione europea, in quanto come è stato osservato¹⁰, «i cittadini turchi risultano ad oggi i destinatari di un complesso di regole che ne hanno sotto molti profili differenziato, grazie ad un trattamento più favorevole, la posizione rispetto alla generalità dei cittadini provenienti da Stati terzi».

L'analisi sarà effettuata alla luce dell'attività interpretativa dei giudici di Lussemburgo, che, come si vedrà, ha fortemente ridimensionato le competenze statali con riferimento allo statuto giuridico dei cittadini turchi, basandosi sull'obiettivo dell'Accordo in oggetto, vale a dire la crescita economica della Turchia, in vista peraltro della sua adesione all'Unione europea.

2. La libera circolazione dei lavoratori turchi.

Tra i regimi speciali di immigrazione risultanti da accordi di associazione merita particolare attenzione, come detto, quello concluso con la Turchia, il 12 settembre 1963, a cui nel 1970 si è aggiunto un Protocollo addizionale.

L'Accordo di Ankara si distingue infatti da altri accordi in quanto fortemente legato al ruolo della Turchia nello scacchiere internazionale nell'epoca della guerra fredda¹¹; esso si prefigge quale obiettivo principale «il rafforzamento continuo ed equilibrato 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» (art. 2); per il raggiungimento di tali obiettivi, l'Accordo prevede l'istituzione progressiva di un'unione doganale, da realizzarsi in tre fasi; la fase transitoria, della durata di cinque anni, ha avuto lo scopo di rafforzare l'economia turca, con l'aiuto della allora Comunità, in modo che la Turchia potesse assumere le obbligazioni incombenti nella fase transitoria, della durata di dodici anni, durante la quale le Parti contraenti sono state chiamate ad assicurare la progressiva attuazione di un'unione doganale, nonché il ravvicinamento delle politiche economiche della Turchia a quelle europee, per assicurare il buon funzionamento dell'Associazione e lo sviluppo delle azioni comuni necessarie a tale scopo; infine la fase definitiva, basata sull'unione doganale, implica il rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche delle Parti Contraenti.

tale Stato, in *Dir. com. sc. int.*, 2/2007, p. 322. Altra importante questione su cui la Corte di Giustizia è intervenuta riguarda la nozione di sicurezza sociale contenuta negli accordi euro mediterranei di associazione che deve essere interpretata tenuto conto della medesima nozione contenuta nel regolamento CE n. 883/2004. Tale giurisprudenza è stata peraltro ripresa di recente dalla Corte europea dei diritti dell'uomo che ha condannato l'Italia per violazione dell'art. 14 CEDU sulla non discriminazione, in combinato disposto con l'art. 8 sul rispetto della vita privata e familiare, in seguito all'esclusione di un cittadino tunisino, regolarmente impiegato in Italia, da una prestazione sociale familiare in ragione unicamente della nazionalità. V. A. PITRONE, *La Corte europea ribadisce l'obbligo per il giudice nazionale di motivare il rifiuto del rinvio pregiudiziale a Lussemburgo e giudica discriminatoria l'esclusione degli stranieri regolarmente soggiornanti da prestazioni sociali di natura assistenziale* (Corte EDU, II sez., 8 aprile 2014, *Dhabbi c. Italia*, ric. N. 17120/09), in questa Rivista, n. 2/2014, pp. 382-385.

¹⁰ M. EVOLA, *Adesione all'Unione europea della Turchia e condizione giuridica dei cittadini turchi nella giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere*, cit., p. 392

¹¹ *Ibidem*.

L'art. 9 dell'Accordo contiene una clausola di non discriminazione fondata sulla nazionalità, nel campo di applicazione dell'Accordo stesso, mentre gli artt. 12, 13 e 14 riconoscono nelle pertinenti disposizioni del Trattato che istituisce la Comunità, oggi TFUE, la fonte di ispirazione per realizzare gradualmente tra le parti contraenti la libera circolazione dei lavoratori, nonché per l'eliminazione nelle loro relazioni delle restrizioni alla libertà di stabilimento ed alla libera prestazione dei servizi.

Nel 1970, al fine di stabilire le condizioni, le modalità ed i tempi di realizzazione della fase transitoria prevista dall'Accordo, come detto, è stato firmato un Protocollo addizionale, che fa parte integrante dell'Accordo. Esso è suddiviso in quattro Titoli; il primo, il più ampio, riguarda la libera circolazione delle merci, il secondo la circolazione delle persone e dei servizi, il terzo il ravvicinamento delle politiche economiche, il quarto, infine, contiene le disposizioni generali e finali.

Per quanto riguarda le questioni che rilevano in questa sede, il Protocollo, all'art. 37, accorda ai lavoratori di nazionalità turca occupati in uno Stato membro un regime caratterizzato dall'assenza di discriminazioni fondate sulla nazionalità nei confronti dei lavoratori cittadini degli altri Stati membri, per quanto riguarda le condizioni di lavoro e la retribuzione; il Protocollo contiene poi all'art. 41 n.1 una clausola *standstill*, secondo la quale le parti contraenti si astengono dall'introdurre tra loro nuove restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi.

Infine, il Protocollo conferisce al Consiglio di Associazione il compito da un lato di definire le modalità per la graduale realizzazione della libera circolazione dei lavoratori tra gli Stati membri della allora Comunità e la Turchia (art. 36), dall'altro di stabilire il ritmo e le modalità di soppressione delle restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi (art. 41 n. 2).

Se quest'ultima questione non è stata ancora presa in considerazione dal Consiglio di Associazione, ma al momento trattata solo di recente, come si vedrà, dalla Corte di giustizia, in ordine invece alla libera circolazione dei lavoratori, il Consiglio di Associazione ha adottato il 19 settembre 1980 la decisione n. 1/80, che contiene fra l'altro le disposizioni relative all'impiego ed alla libera circolazione dei lavoratori, e la decisione n. 3/80, relativa all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale degli Stati membri ai lavoratori turchi e ai loro familiari.

A norma della decisione n. 1/80, il lavoratore turco inserito nel regolare mercato del lavoro di uno Stato membro, ha diritto, dopo un anno di regolare impiego, al rinnovo del permesso di lavoro presso lo stesso datore di lavoro se dispone di un impiego; ha diritto, dopo tre anni di regolare impiego e fatta salva la precedenza accordata ai lavoratori cittadini degli Stati membri, a rispondere ad altra offerta di lavoro, registrata presso gli uffici di collocamento dello Stato membro, nella stessa professione presso un datore di lavoro di suo gradimento; infine, trascorsi quattro anni di regolare impiego, gode del libero accesso, nello Stato membro in cui è impiegato, a qualsiasi attività salariata di suo gradimento (art. 6, par.1).

I familiari del lavoratore turco, impiegato regolarmente in uno Stato membro, ammessi al ricongiungimento, hanno il diritto di rispondere a qualsiasi offerta di lavoro, trascorsi almeno tre anni di residenza regolare, fatta salva la preferenza comunitaria; trascorsi cinque anni di residenza regolare, essi beneficiano del libero accesso a qualsiasi attività salariata, così come i figli del lavoratore turco che abbiano conseguito una formazione professionale nel Paese ospite, indipendentemente dalla durata della residenza

legale, purché uno dei genitori abbia esercitato in quello Stato un'attività lavorativa da almeno tre anni (art. 7).

Ancora con riferimento ai familiari, l'art. 9 dispone che i figli di cittadini turchi che risiedono legalmente in uno Stato membro con i loro genitori, che sono o sono stati regolarmente occupati, hanno accesso ai corsi di istruzione, apprendimento e di formazione dello Stato membro, sulla base dei medesimi requisiti di ammissione richiesti ai figli dei cittadini di detto Stato; possono, infine, godere in tale Stato, delle prestazioni previste in materia dalla legislazione nazionale¹².

L'art. 10 prevede a favore dei lavoratori turchi, in materia di retribuzione e altre condizioni di lavoro, un regime caratterizzato dall'assenza di qualsiasi discriminazione basata sulla cittadinanza rispetto ai cittadini degli Stati membri nei quali essi sono occupati.

Tali disposizioni si applicano anche ai cittadini europei regolarmente impiegati in Turchia (art. 11).

La decisione contiene dunque alcune clausole di salvaguardia che ad esempio prevedono la possibilità per gli Stati di adottare misure restrittive di carattere temporaneo, previa comunicazione al Consiglio di Associazione, in caso di gravi minacce al proprio mercato del lavoro, ovvero la possibilità di limitazioni alle disposizioni della decisione giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica.

Rileva, infine, l'art. 13 della decisione in oggetto, che al pari dell'art. 41 n. 1 del Protocollo addizionale contiene una clausola *standstill* che vieta agli Stati di introdurre nuove restrizioni sulle condizioni di accesso al lavoro per i lavoratori ed i familiari che si trovino sul loro territorio in situazione regolare, per quanto concerne il soggiorno e l'impiego.

Con riferimento alla decisione n. 3/80, essa mira a realizzare il coordinamento dei regimi di previdenza sociale degli Stati membri al fine di consentire ai lavoratori turchi occupati o che siano stati occupati in uno o più Stati membri dell'Unione, nonché ai familiari di tali lavoratori e ai loro superstiti, il godimento delle prestazioni previdenziali. In particolare in base all'art. 2 della decisione in oggetto l'applicazione *ratione personae* riguarda i lavoratori di cittadinanza turca assoggettati, o che lo sono stati in passato, alla legislazione di uno o più Stati membri, i loro familiari residenti in uno Stato membro e i loro superstiti; l'articolo successivo dispone che le persone che risiedono nel territorio di uno degli Stati membri ed alle quali sono applicabili le disposizioni della presente decisione, sono soggette agli obblighi e sono ammesse al beneficio della legislazione di ciascuno Stato membro alle stesse condizioni dei cittadini di tale Stato. Infine l'art. 4 prevede l'applicazione del principio di non discriminazione a tutti i settori della sicurezza sociale riconosciuti come tali dal regolamento comunitario n. 1408/71 - ora regolamento n. 883/2004 - vale a dire i classici settori quali malattia, maternità, infortuni sul lavoro, malattie professionali, prestazioni di invalidità, prestazioni di disoccupazione, prestazioni familiari, prestazioni pensionistiche, prestazioni in caso di morte.

3. La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.

L'Accordo, il Protocollo, nonché le decisioni adottate dal Consiglio di Associazione costituiscono il quadro normativo cui far riferimento nell'analisi dello statuto accordato ai

¹² Sull'importante ruolo svolto dalla Corte di Giustizia in relazione alle disposizioni relative ai familiari, V. R. PALLADINO, *Il ricongiungimento familiare nell'ordinamento europeo*, Bari, 2012, p. 211 ss.

cittadini turchi nei Paesi membri, quadro normativo peraltro assai arricchito, come detto, dalla rilevante giurisprudenza della Corte di Giustizia.

Ciò che è bene sin da subito sottolineare è che né l'Accordo, né il Protocollo, né tantomeno le decisioni del Consiglio di Associazione, attribuiscono ai cittadini turchi il diritto di ingresso sul territorio dell'Unione Europea, rimanendo il primo accesso ad un lavoro subordinato, così come l'autorizzazione allo svolgimento di un'attività autonoma, di competenza dello Stato ospitante.

Infatti la Corte ha sì riconosciuto l'efficacia diretta di alcune disposizioni dell'Accordo, del Protocollo e della decisione n. 1/80, tuttavia ha precisato che l'art. 6 par. 1 della decisione n. 1/80 si limita a disciplinare la posizione dei lavoratori turchi già regolarmente inseriti nel mercato del lavoro degli Stati membri¹³.

E' vero anche che negli anni la competenza statale è stata dalla Corte stessa sempre più limitata, sia con riferimento alle clausole *standstill* contenute nel Protocollo e nelle decisioni del Consiglio di associazione, sia mediante un'interpretazione estensiva di diverse disposizioni contenute negli stessi.

In particolare, la Corte ha anzitutto riconosciuto l'efficacia diretta dell' art. 41 n. 1 del Protocollo¹⁴ e dell'art. 13 della decisione n. 1/80¹⁵; in entrambi i casi infatti la Corte ha richiamato la sua costante giurisprudenza, secondo la quale va considerata direttamente efficace la disposizione di un accordo stipulato dalla Comunità, oggi dall'Unione, con paesi terzi qualora, tenuto conto del suo tenore letterale nonché dello scopo e della natura dell'accordo, essa implichi un obbligo chiaro e preciso la cui esecuzione ed i cui effetti non siano subordinati all'adozione di alcun atto ulteriore; dunque la Corte ha ritenuto che entrambe le disposizioni in oggetto stabiliscono in termini chiari, precisi e incondizionati, due clausole *standstill*, che vietano alle parti contraenti di introdurre nuove restrizioni alla libertà di stabilimento a partire dalla data di entrata in vigore del protocollo addizionale, la prima, l'introduzione di nuove restrizioni all'accesso al lavoro di lavoratori che si trovino in posizione regolare per quanto concerne il soggiorno e l'occupazione nel territorio degli Stati contraenti, la seconda; a parere della Corte, proibizioni così formali, non accompagnate da alcuna condizione né subordinate, nella loro esecuzione o nei loro effetti, all'emanazione di alcun altro provvedimento, sono complete e, di conseguenza, atte a produrre effetti diretti.

Qualche anno dopo, nella sentenza *Abatay*¹⁶, con riferimento alle medesime disposizioni, la Corte ha sottolineato come entrambe perseguano la medesima finalità, vale a dire la creazione di condizioni favorevoli all'attuazione progressiva, rispettivamente, della libera circolazione dei lavoratori, del diritto di stabilimento e della libera prestazione dei servizi mediante il divieto alle autorità nazionali di introdurre nuovi ostacoli alle dette libertà al fine di non renderne più gravosa la graduale realizzazione tra gli Stati membri e la Repubblica di Turchia.

Nel caso di specie, la Corte ha respinto l'interpretazione restrittiva dell'art. 13 della decisione 1/80, secondo la quale tale articolo non inciderebbe sul diritto degli Stati membri di adottare, anche successivamente al 1° dicembre 1980, nuove restrizioni per l'accesso al

¹³ Sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 16 dicembre 1992, causa C-237/91, *Kazim Kus c. Landeshauptstadt Wiesbaden*, in *Raccolta*, p. I-255.

¹⁴ Fra le altre v. sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee dell'11 maggio 2000, causa C-37/98, *The Queen e Secretary of State for the Home Department ex parte Abdalnair Savas*, in *Raccolta*, p. I-2927.

¹⁵ Fra le altre vd. sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 20 settembre 1990, causa C-192/89, *S.Z. Svince c. Staatssecretaris van Justitie*, in *Raccolta*, p. I-3461.

¹⁶ Sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 21 ottobre 2003, cause riunite C-317/01 e C-369/01, *Eran Abatay e altri e Nadi Sabin contro Bundesanstalt für Arbeit*, in *Raccolta*, p. I – 12301.

lavoro dei cittadini turchi, ma implicherebbe solo l'inapplicabilità delle dette restrizioni ai cittadini che già esercitino una regolare attività lavorativa e godano, a tal fine, di un diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante al momento dell'introduzione delle restrizioni medesime; secondo la Corte, infatti, una siffatta interpretazione contrasterebbe con il sistema istituito dalla decisione n. 1/80 e priverebbe l'art. 13 della decisione della sua efficacia pratica.

La Corte inoltre osserva come l'art. 6 par. 1 della decisione n. 1/80 riconosce ai lavoratori migranti turchi diritti precisi in materia di lavoro. Tali diritti, che si estendono gradualmente in funzione della durata dell'esercizio di una regolare attività lavorativa subordinata e sono finalizzati al progressivo consolidamento della situazione dell'interessato nello Stato membro ospitante, sono conferiti direttamente dalla normativa comunitaria e le autorità nazionali non possono subordinarne l'applicazione a condizioni né limitarne l'applicazione, salvo privare di ogni efficacia pratica la detta decisione. Ne consegue, secondo la Corte, che l'art. 13 della decisione n. 1/80 non può avere ad oggetto la tutela dei diritti dei cittadini turchi in materia di esercizio di un'attività lavorativa, dal momento che tali diritti sono già integralmente disciplinati dall'art. 6 della medesima decisione. Per contro, come emerge, del resto, dal suo stesso tenore letterale, il menzionato art. 13, secondo la Corte, vieta alle autorità nazionali di rendere più gravose le condizioni di accesso al lavoro dei cittadini turchi con l'introduzione di nuove restrizioni. La *ratio* della disposizione risiederebbe nella circostanza che gli Stati membri hanno mantenuto il potere di autorizzare l'accesso dei cittadini turchi al loro territorio e lo svolgimento di una prima attività lavorativa. In altre parole, un'interpretazione restrittiva dell'art. 13 della decisione n. 1/80 risulterebbe secondo i giudici paradossale, dal momento che un cittadino turco che lavora già regolarmente in uno Stato membro non ha più bisogno di tutela mediante una clausola *standstill* relativa all'accesso al lavoro, atteso che tale accesso si è già verificato e l'interessato gode per il prosieguo della sua carriera nello Stato membro ospitante dei diritti espressamente attribuitigli dall'art. 6 della decisione stessa. Per contro, la clausola *standstill* per quanto riguarda le condizioni di accesso al lavoro è diretta a far sì che le autorità nazionali si astengano dall'emanare disposizioni tali da pregiudicare la realizzazione delle finalità della decisione n. 1/80, consistenti nell'attuazione della libera circolazione dei lavoratori ancorché, in una prima fase del processo di progressiva realizzazione della detta libertà, i preesistenti provvedimenti restrittivi nazionali in materia di accesso al lavoro possano essere mantenuti. Inoltre, come emerge parimenti dal suo tenore letterale, l'art. 13 non si applica solo ai lavoratori turchi, ma anche ai loro familiari; quanto a questi ultimi, la decisione n. 1/80 non subordina all'esercizio di un'attività lavorativa il loro accesso al territorio di uno Stato membro a titolo di riunificazione familiare con un lavoratore turco già legittimamente presente nel detto Stato. Alla luce di tali considerazioni, secondo i giudici, non può dunque sostenersi che l'art. 13 della decisione n. 1/80 possa applicarsi esclusivamente ai cittadini turchi già integrati nel mercato del lavoro di uno Stato membro; quanto alla formulazione letterale della disposizione in oggetto, dal fatto che essa riguardi i lavoratori ed i loro familiari «che si trovino sui loro rispettivi territori in situazione regolare quanto al soggiorno e all'occupazione», secondo la Corte, ne consegue che un cittadino turco può beneficiare della clausola *standstill* solo se abbia rispettato la normativa dello Stato membro ospitante in materia di ingresso, soggiorno e, eventualmente, lavoro, e se pertanto si trovi legittimamente nel territorio del detto Stato.

In successive sentenze¹⁷, la Corte poi si è spinta oltre fino a sostenere che l'art. 41 n. 1 del Protocollo addizionale deve essere interpretato nel senso che, a partire dall'entrata in vigore di tale Protocollo nei confronti dello Stato membro interessato, esso vieta l'introduzione di tutte le nuove restrizioni all'esercizio della libertà di stabilimento, incluse quelle riguardanti le condizioni sostanziali e/o procedurali in materia di prima ammissione nel territorio di detto Stato dei cittadini turchi che intendono esercitarvi un'attività professionale come lavoratori indipendenti.

In particolare, la Corte, pur ribadendo che la disposizione in oggetto non ha l'effetto di concedere ai cittadini turchi un diritto di ingresso sul territorio di uno Stato membro, rimanendo tale diritto disciplinato dalla normativa nazionale, tuttavia ha riconosciuto all'art. 41 n.1 del Protocollo il carattere di norma procedurale, che stabilisce, *ratione temporis*, quali sono le disposizioni della normativa di uno Stato membro alla luce delle quali occorre valutare la situazione di un cittadino turco che intende avvalersi della libertà di stabilimento in uno Stato membro.

In altre parole, la clausola *standstill* non rimette in discussione la competenza di principio degli Stati membri a determinare la loro politica nazionale in materia di immigrazione, ma impone loro un obbligo di astensione, senza pregiudicare la sostanza stessa della competenza degli Stati interessati nell'ambito della politica dell'immigrazione.

Medesima posizione è stata poi assunta dai giudici di Lussemburgo anche con riferimento all'art. 13 della decisione 1/80, considerando una normativa nazionale che prevede il pagamento di diritti per l'esame della domanda di permesso di soggiorno ovvero in caso di domanda di rinnovo, costituisce una restrizione vietata dall'art. 13 della decisione n. 1/80 in quanto, ai fini dell'esame di una domanda di rilascio di un permesso di soggiorno o di proroga della sua validità, impone il versamento a carico dei cittadini turchi, a cui si applica detto art. 13, di diritti per un importo sproporzionato rispetto a quello richiesto, in circostanze analoghe, ai cittadini comunitari¹⁸.

La giurisprudenza della Corte non si è poi fermata alle clausole *standstill*, avendo riconosciuto i giudici di Lussemburgo anche l'efficacia diretta degli articoli 6 e 7 della decisione n. 1/80, nonché del principio di non discriminazione di cui all'art. 10 della decisione 1/80, e all'art. 37 del Protocollo, cosicché ai cittadini turchi venga assicurato lo stesso trattamento dei cittadini dello Stato membro ospitante¹⁹.

La Corte è poi intervenuta in materia di sicurezza sociale²⁰, riconoscendo alla clausola di parità contenuta all'art. 3, par.1 della decisione 3/80 efficacia diretta, ed interpretando la nozione di lavoratore in essa contenuta, con riferimento all'art. 1 lett. a) del Regolamento n. 1408/71, e quindi da intendersi come la persona assicurata, sia pure per un solo rischio, in forza di un'assicurazione obbligatoria o facoltativa presso un regime previdenziale generale o speciale e indipendentemente dall'esistenza attuale di un rapporto di lavoro.

Infine, la Corte di Giustizia ha riconosciuto che la nozione di parità di trattamento di cui alla decisione n. 3/80 vieta non solo le discriminazioni dirette fondate sulla nazionalità,

¹⁷ Fra le altre v. sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee del 20 settembre 2007, causa C 16/05, *The Queen ex parte Veli Tum e Mehmet Dari c. Secretary of State for the Home Department*, in *Raccolta*, p. I – 7415.

¹⁸ Sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee del 17 settembre 2009, causa C-242/06, *Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie contro T. Sahin*, in *Raccolta*, p. I – 08465.

¹⁹ M. EVOLA, *Adesione all'Unione europea della Turchia*, cit., p. 408.

²⁰ Sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee del 4 maggio 1999, causa C- 262/96, *Sema Sürül contro Bundesanstalt für Arbeit*, in *Raccolta*, p. I-02685.

ma anche quelle indirette o dissimulate che, mediante l'applicazione di altri criteri distintivi, si risolvano di fatto nello stesso risultato²¹.

4. *La sentenza Demirkan: un passo indietro dei giudici di Lussemburgo?*

L'opera interpretativa dei giudici di Lussemburgo, che, come detto, ha fortemente ridimensionato le competenze statali con riferimento allo statuto giuridico dei cittadini turchi, sembrerebbe condurre ad un sempre maggior assottigliamento delle differenze fra questi ed i cittadini europei, primo passo di un più ampio processo di affermazione di una cittadinanza di residenza²². Tuttavia, è innegabile che il riconoscimento di taluni diritti è strettamente legato ad uno specifico obiettivo, come ripetutamente sottolineato dalla stessa Corte di Giustizia, vale a dire la crescita economica della Turchia, in vista peraltro della sua adesione all'Unione europea; a dimostrazione del carattere meramente funzionale di tale status, la Corte nella sentenza *Demirkan* del settembre 2013²³ sembra discostarsi dall'approccio sinora utilizzato, seguendo un metodo interpretativo definito «regressivo»²⁴.

Prima di analizzare la sentenza, occorre però fare un passo indietro, sino alla sentenza resa nel caso *Soysal e Savatli* nel 2009²⁵; in quell'occasione infatti la Corte ha ritenuto in contrasto con la clausola *standstill* ex art. 41 n. 1 del Protocollo addizionale la normativa tedesca con cui, in seguito all'entrata in vigore del Protocollo, veniva introdotto il requisito del visto per l'ingresso dei cittadini di Stati terzi, compresa la Turchia. Nel caso di specie, la questione è sorta nell'ambito di una controversia tra i sigg. *Soysal e Savatli*, cittadini turchi, da una parte, e la Repubblica federale di Germania, dall'altra, riguardo all'obbligo, per gli autotrasportatori turchi, di conseguire un visto per effettuare prestazioni di servizi in forma di trasporti internazionali di merci su strada.

Il caso *Demirkan*²⁶, si ispira al caso *Soysal e Savatli*, ma ha avuto un esito differente; quest'ultima sentenza infatti attiene alla vicenda di una cittadina turca, Leyla Demirkan, che chiedeva di fare ingresso in Germania in qualità di turista senza dover ottenere un visto (che peraltro già richiesto era stato negato), alla luce dell'art. 41 n. 1 del Protocollo addizionale, attinente alla prestazione di servizi e dunque, secondo la ricorrente, da intendersi anche con riferimento ai destinatari dei servizi e non solo ai prestatori.

Tale posizione peraltro si ispirava alla giurisprudenza della stessa Corte di Lussemburgo secondo cui il diritto alla libera prestazione dei servizi conferito dall'articolo 56 TFUE ai cittadini degli Stati membri, e dunque ai cittadini dell'Unione, include la libera

²¹ Sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee del 28 aprile 2004, causa C-373/02, *Sakir Öztürk contro Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter*, in *Raccolta* p. I-03605.

²² M. EVOLA, *Adesione all'Unione europea della Turchia*, cit., p. 424.

²³ Sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 24 settembre 2013, causa C-221/11, *Leyla Ecem Demirkan contro Bundesrepublik Deutschland*, non ancora pubblicata.

²⁴ C. MATERA, *Case C-221/11 Leyla Demirkan: Introducing 'Regressive Interpretation' for Association Agreements*, in *europeanlawblog.net* dell'11 ottobre 2013.

²⁵ Sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee del 19 febbraio 2009, causa C-228/06, *Mehmet Soysal e Ibrahim Savatli c. Repubblica Federale di Germania*, in *Raccolta*, p. I-1031 ss.

²⁶ Per una puntuale analisi vd. E. PISTOIA, *L'ingresso dei cittadini turchi nell'Unione europea al tempo della sentenza Demirkan*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. 8, 2014, n. 1, p. 254 ss.

prestazione dei servizi «passiva», ossia la libertà per i destinatari di servizi di recarsi in un altro Stato membro per fruire di un servizio²⁷.

Ora, non è necessario in questa sede soffermarsi sulla questione se la tutela della libera prestazione dei servizi passiva eventualmente conferita dalle norme associative ai sensi dell'articolo 41 n. 1 del Protocollo addizionale si estenda anche ai cittadini turchi che, come la ricorrente nel procedimento principale, intendano recarsi in uno Stato membro dell'UE non per ricevere una determinata prestazione di servizi, bensì per far visita a parenti nell'ambito di un soggiorno non superiore a tre mesi, e che facciano valere la semplice possibilità di una fruizione di servizi in Germania, questione posta in via pregiudiziale alla Corte di Giustizia ma solo in maniera condizionata rispetto come si vedrà alla questione principale. In questa sede sottolineare che l'ambito di applicazione della libera circolazione dei servizi risulta ad oggi estremamente ampio, avendo la Corte ricompreso nella nozione di servizi le categorie più svariate di prestazioni²⁸, tanto che la cd. Direttiva servizi del 2006²⁹ al considerando 33 recita: «Tra i servizi oggetto della presente direttiva rientrano numerose attività in costante evoluzione, fra le quali figurano: i servizi alle imprese (...) i servizi prestati sia alle imprese sia ai consumatori, quali i servizi di consulenza legale o fiscale, i servizi collegati con il settore immobiliare, come le agenzie immobiliari, l'edilizia, compresi i servizi degli architetti, la distribuzione, l'organizzazione di fiere, il noleggio di auto, le agenzie di viaggi. (...) altresì i servizi ai consumatori, quali i servizi nel settore del turismo, compresi i servizi delle guide turistiche, i servizi ricreativi, i centri sportivi, i parchi di divertimento e, nella misura in cui non sono esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva, i servizi a domicilio, come l'assistenza agli anziani».

In altre parole, la quattro categorie di servizi (industriali, commerciali, artigiane e libere professioni) contemplate dall'art. 57 TFUE vanno intese in senso meramente esemplificativo e non esaustivo.

Occorre però soffermarsi soprattutto sul ragionamento della Corte a proposito della prima questione ad essa sottoposta, vale a dire se nella nozione di libera prestazione dei servizi di cui all'articolo 41 n. 1 del Protocollo rientri anche la libera prestazione dei servizi passiva.

La Corte rileva che, secondo una giurisprudenza costante, i principi ammessi nell'ambito degli articoli del Trattato relativi alla libera prestazione dei servizi devono essere trasposti, per quanto possibile, ai cittadini turchi per eliminare tra le parti contraenti le restrizioni alla libera prestazione dei servizi; tuttavia, l'interpretazione data alle disposizioni del diritto dell'Unione relative al mercato interno, comprese quelle del Trattato, non può applicarsi in modo automatico ad un accordo concluso dall'Unione con uno Stato terzo, salvo che lo stesso accordo non contenga espresse disposizioni in tal senso. Nel caso di specie, le parti dell'Accordo di associazione convengono d'ispirarsi alle disposizioni dell'allora Trattato CE per eliminare tra loro le restrizioni alla libertà di stabilimento (art. 13); proprio l'utilizzo del verbo «ispirarsi» non obbliga le parti contraenti ad applicare in quanto tali le disposizioni del Trattato in materia di libera prestazione dei servizi o quelle adottate per l'attuazione delle stesse, ma soltanto a considerare tali disposizioni come fonte

²⁷ Sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee del 31 gennaio 1984, cause riunite C-286/82 e C-26/83, *Graziana Luisi e Giuseppe Carbone contro Ministero del tesoro*, in *Raccolta*, p. I-00377.

²⁸ V. S. D'ACUNTO, *Art. 57 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO (diretto da), *Codice dell'Unione europea operativo*, Napoli, 2012.

²⁹ Direttiva 2006/123/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, *relativa ai servizi nel mercato interno*, in GUUE L 376 del 27 dicembre 2006.

di ispirazione per le misure da adottare al fine di conseguire gli obiettivi fissati dall'accordo suddetto. Ora la Corte ricorda, come precedentemente statuito, che l'estensione dell'interpretazione di una disposizione del Trattato ad una disposizione, redatta in termini paragonabili, simili o addirittura identici, contenuta in un accordo concluso dall'Unione con uno Stato terzo, dipende in particolare dalla finalità perseguita da ciascuna di queste disposizioni nel proprio ambito specifico.

Per quanto riguarda, in particolare, l'associazione CEE-Turchia, va rilevato che tra l'Accordo di associazione nonché il suo Protocollo addizionale, da un lato, e il Trattato, dall'altro, sussistono differenze dovute, in particolare, al nesso esistente tra la libera prestazione dei servizi e la libera circolazione delle persone all'interno dell'Unione. In particolare, l'obiettivo dell'articolo 41 n. 1 del Protocollo addizionale, nonché il contesto in cui tale disposizione si iscrive, si differenziano fondamentalmente da quelli dell'articolo 56 TFUE, segnatamente per quanto riguarda l'applicabilità di tali disposizioni ai destinatari di servizi. In primo luogo, per quanto attiene agli obiettivi, l'Accordo di associazione e il suo Protocollo addizionale mirano essenzialmente a favorire lo sviluppo economico della Turchia; un principio generale di libera circolazione delle persone tra la Turchia e l'Unione non è affatto previsto da tale accordo e dal suo Protocollo addizionale, e neppure dalla decisione n. 1/80 del Consiglio di associazione; al contrario, nell'ambito del diritto dell'Unione, la tutela della libera prestazione dei servizi passiva si basa sull'obiettivo consistente nella realizzazione di un mercato interno, concepito come spazio senza frontiere interne, eliminando tutti gli ostacoli che si frappongono alla realizzazione di un siffatto mercato. Proprio tale obiettivo differenzia il Trattato dall'Accordo di associazione, il quale persegue una finalità essenzialmente economica.

Peraltro su questo punto la Corte è tornata di recente in una causa avente ad oggetto ancora una volta una domanda di pronuncia pregiudiziale relativa all'interpretazione dell'art. 41 n. 1 del Protocollo³⁰; nel caso di specie - originato dal ricorso di una cittadina turca, la Sig.ra Dogan, alla quale era stata negato dall'Ambasciata tedesca di Ankara un visto per ricongiungimento familiare al coniuge, cittadino turco impiegato stabilmente in Germania, in quanto non disponeva delle conoscenze linguistiche richieste dalla normativa tedesca a partire dal 2008 - la Corte ha infatti dapprima richiamato la sua costante giurisprudenza relativa alla clausola *standstill* contenuta nel Protocollo, dunque, facendo riferimento alla sentenza *Demirkan*, ha ribadito che tale clausola può riguardare le condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini turchi nel territorio degli Stati membri ma solo in quanto costituisce il corollario dell'esercizio di un'attività economica. La Corte dunque, considerando il ricongiungimento familiare uno strumento indispensabile per permettere la vita in famiglia dei lavoratori turchi inseriti nel mercato del lavoro degli Stati membri, ha ritenuto contraria al diritto dell'Unione europea la norma della legislazione tedesca in materia di ricongiungimento familiare che subordina il rilascio del visto per il coniuge che intende raggiungere il cittadino turco soggiornante alla capacità di esprimersi in lingua tedesca almeno in modo elementare.

Tornando alla sentenza *Demirkan*, che come detto ha dato un esito differente, il secondo argomento della Corte si basa sul fatto che l'interpretazione della nozione di libera prestazione dei servizi ai sensi delle disposizioni dell'Accordo di associazione e del suo Protocollo addizionale, da un lato, nonché ai sensi delle disposizioni del Trattato, dall'altro, dipende anche dal contesto temporale in cui s'inseriscono tali disposizioni; ora, la libera

³⁰ Sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 10 luglio 2014, causa C-138/13, *Naime Dogan contro Bundesrepublik Deutschland*.

prestazione dei servizi è stata inizialmente concepita come libertà di fornire servizi. Soltanto nel 1984, con la citata sentenza *Luisi e Carbone*, la Corte ha indicato chiaramente che la libera prestazione dei servizi, ai sensi del Trattato, comprendeva la libera prestazione dei servizi passiva. Pertanto, osserva la Corte, nessun elemento indica che le parti contraenti dell'Accordo di associazione e del Protocollo addizionale abbiano, all'atto della firma di questi ultimi, concepito la libera prestazione dei servizi come comprendente anche la libera prestazione dei servizi passiva. La Corte dunque ha concluso affermando che la nozione di «libera prestazione dei servizi» di cui all'articolo 41 n. 1 del Protocollo addizionale deve essere interpretata nel senso che essa non include la libertà per i cittadini turchi, destinatari di servizi, di recarsi in uno Stato membro per fruire ivi di una prestazione di servizi.

La sentenza in oggetto ha inevitabilmente suscitato grande delusione da parte turca, considerato che, come è stato osservato³¹, la motivazione della Corte sembra artificiosamente orientata, *ab initio*, al raggiungimento della predetta decisione. In realtà l'apertura ai cittadini turchi della nozione di libera prestazione di servizi come comprendente anche la prestazione «passiva» avrebbe comportato una rilevante apertura delle frontiere dell'Unione ai cittadini turchi, tutti potenziali consumatori, in altre parole un'affermazione della libera circolazione degli stessi; sembrerebbe dunque che la Corte abbia voluto anticipare ed evitare eventuali pericolose derive che una tale apertura avrebbe potuto comportare, non necessariamente con riferimento alla popolazione turca, ma in relazione a qualunque potenziale estensione analogica, nei confronti di chiunque, di una tale interpretazione³².

Senza dubbio, il risultato negativo del caso *Demirkean* ha imposto alla Turchia di accettare l'avvio dei negoziati con l'Unione per la liberalizzazione del regime dei visti, il che ha comportato l'assunzione di impegni precisi, come la firma nel dicembre scorso dell'accordo di riammissione³³, con il quale il governo turco si è impegnato a riammettere gli immigrati clandestini passati dal suo territorio nell'Ue; l'accordo, ratificato dal parlamento turco il 26 giugno di quest'anno, prevede l'impegno della Turchia di riammettere i migranti di Stati terzi con cui ha concluso accordi bilaterali o altri accordi di riammissione; per quanto riguarda invece la riammissione dei cittadini di altri Stati, viene dato alla Turchia un periodo di tre anni per stringere altri accordi di riammissione.

Una piena ed effettiva attuazione dell'accordo di riammissione è, come detto, anche uno dei requisiti inclusi nella tabella di marcia sulla liberalizzazione dei visti fra Unione europea e Turchia, insieme, fra l'altro, all'istituzione di sistemi di migrazione e di asilo in linea con gli standard internazionali, la creazione di strumenti efficaci per combattere la criminalità organizzata con particolare attenzione sul traffico dei migranti e la tratta di esseri umani, l'attuazione di adeguate forme di cooperazione giudiziaria con gli Stati membri dell'Unione europea e la comunità internazionale, nonché il rispetto dei diritti fondamentali degli individui con particolare attenzione alle persone appartenenti a minoranze e a categorie vulnerabili.

³¹ I. RICCI, *La libera prestazione dei servizi: i mutevoli confini dell'istituto*, in www.diritticomparati.it.

³² *Ibidem*.

³³ Il 26 febbraio 2014 il Parlamento europeo ha dato la sua approvazione alla conclusione dell'Accordo. Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 26 febbraio 2014 concernente il progetto di decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare tra l'Unione europea e la Repubblica di Turchia (10697/2012 – C7-0029/2014 – 2012/0122(NLE)).