



## Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

24 settembre 2013\*

«Accordo di associazione CEE-Turchia — Protocollo addizionale — Articolo 41, paragrafo 1 — Clausola di “standstill” — Obbligo di disporre di un visto per l’ammissione nel territorio di uno Stato membro — Libera prestazione dei servizi — Diritto di un cittadino turco di entrare in uno Stato membro al fine di far visita ad un suo familiare e di fruire, potenzialmente, di prestazioni di servizi»

Nella causa C-221/11,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dall’Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Germania), con decisione del 13 aprile 2011, pervenuta in cancelleria l’11 maggio 2011, nel procedimento

**Leyla Ecem Demirkan**

contro

**Bundesrepublik Deutschland,**

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da V. Skouris, presidente, K. Lenaerts, vicepresidente, A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Rosas (relatore) e M. Berger, presidenti di sezione, E. Levits, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, J.-J. Kasel, M. Safjan e D. Šváby, giudici,

avvocato generale: P. Cruz Villalón

cancelliere: M. Aleksejev, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 6 novembre 2012,

considerate le osservazioni presentate:

- per la sig.ra Demirkan, da R. Gutmann, Rechtsanwalt;
- per il governo tedesco, da T. Henze, J. Möller e K. Hailbronner, in qualità di agenti;
- per il governo ceco, da M. Smolek, in qualità di agente;
- per il governo danese, da C. Vang e V. Pasternak Jørgensen, in qualità di agenti;
- per il governo estone, da M. Linntam, in qualità di agente;

\* Lingua processuale: il tedesco.

- per il governo ellenico, da G. Karipsiades e T. Papadopoulou, in qualità di agenti;
- per il governo francese, da G. de Bergues e D. Colas nonché da B. Beaupère-Manokha, in qualità di agenti;
- per il governo dei Paesi Bassi, da B. Koopman, M. Bulterman e C. Wissels, in qualità di agenti;
- per il governo slovacco, da B. Ricziová, in qualità di agente;
- per il governo del Regno Unito, da S. Ossowski e L. Christie, in qualità di agenti, assistiti da R. Palmer, barrister;
- per il Consiglio dell'Unione europea, da J. Monteiro, nonché da E. Finnegan e Z. Kupčová, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da G. Braun e G. Wils, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza dell'11 aprile 2013,

ha pronunciato la seguente

### **Sentenza**

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 41, paragrafo 1, del Protocollo addizionale, firmato il 23 novembre 1970 a Bruxelles e concluso, approvato e confermato a nome della Comunità mediante il regolamento (CEE) n. 2760/72 del Consiglio, del 19 dicembre 1972 (GU L 293, pag. 1; in prosieguo: il «Protocollo addizionale»), e, in particolare, sull'interpretazione della nozione di «libera prestazione dei servizi» contenuta in tale disposizione.
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia sorta tra la sig.ra Demirkan, cittadina turca, e la Bundesrepublik Deutschland in merito al rigetto, da parte delle autorità di tale Stato, della domanda di detta cittadina turca di rilascio di un visto per far visita al proprio patrigno residente in Germania.

### **Contesto normativo**

#### *Il diritto dell'Unione*

#### L'Accordo di associazione

- 3 L'Accordo che crea un'Associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia è stato firmato il 12 settembre 1963 ad Ankara dalla Repubblica di Turchia, da un lato, nonché dagli Stati membri della CEE e dalla Comunità, dall'altro, ed è stato concluso, approvato e confermato a nome di quest'ultima mediante la decisione 64/732/CEE del Consiglio, del 23 dicembre 1963 (GU 1964, n. 217, pag. 3685; in prosieguo: l'«Accordo di associazione»).
- 4 A norma del suo articolo 2, paragrafo 1, l'Accordo di associazione ha lo scopo di promuovere il rafforzamento continuo ed equilibrato delle relazioni commerciali ed economiche tra le parti contraenti, incluso il settore della manodopera, mediante la realizzazione graduale della libera circolazione dei lavoratori (articolo 12 dell'Accordo di associazione), nonché mediante l'eliminazione delle restrizioni alla libertà di stabilimento (articolo 13 di detto Accordo) e alla libera prestazione dei

servizi (articolo 14 dello stesso Accordo), allo scopo di migliorare il tenore di vita del popolo turco e di facilitare successivamente l'adesione della Repubblica di Turchia alla Comunità (considerando 4 del preambolo e articolo 28 di detto Accordo).

5 Al fine di conseguire tali obiettivi, è stata prevista la progressiva attuazione di un'unione doganale in tre fasi. L'Associazione istituita dall'accordo di cui trattasi (in prosieguo: l'«Associazione CEE-Turchia») prevede infatti una fase preparatoria, al fine di consentire alla Repubblica di Turchia di rafforzare la propria economia con l'aiuto della Comunità (articolo 3 di detto Accordo), una fase transitoria, nel corso della quale sono assicurati l'attuazione progressiva di un'unione doganale e il ravvicinamento delle politiche economiche (articolo 4 dello stesso Accordo), e una fase definitiva, che è basata sull'unione doganale e implica il rafforzamento della coordinazione delle politiche economiche delle parti contraenti (articolo 5 dello stesso Accordo).

6 L'articolo 6 dell'Accordo di associazione è del seguente tenore:

«Per assicurare l'applicazione ed il progressivo sviluppo del regime di Associazione, le Parti Contraenti si riuniscono in un Consiglio di Associazione che agisce nei limiti delle attribuzioni conferitegli dall'Accordo».

7 Ai sensi dell'articolo 8 dell'Accordo di associazione, inserito nel titolo II di quest'ultimo, intitolato «Attuazione della fase transitoria»:

«Per realizzare gli obiettivi enunciati nell'articolo 4, il Consiglio di Associazione stabilisce, prima che abbia inizio la fase transitoria e secondo la procedura prevista dall'articolo 1 del Protocollo provvisorio, le condizioni, le modalità e il ritmo di applicazione delle disposizioni riguardanti i settori contemplati nel Trattato istitutivo della Comunità che dovranno essere presi in considerazione, e in particolare quelli menzionati nel presente Titolo, nonché ogni clausola di salvaguardia che risultasse utile».

8 L'articolo 14 dell'Accordo di associazione, anch'esso contenuto nel titolo II di quest'ultimo, recita:

«Le Parti Contraenti convengono di ispirarsi agli articoli [45 CE], [46 CE] e da [48 CE] a [54 CE] incluso per eliminare tra loro le restrizioni alla libera prestazione dei servizi».

9 A termini dell'articolo 22, paragrafo 1, dell'Accordo di associazione:

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

#### Il Protocollo addizionale

10 Il Protocollo addizionale che, ai sensi del suo articolo 62, costituisce parte integrante dell'Accordo di associazione, stabilisce, a termini del suo articolo 1, le condizioni, le modalità ed i ritmi di realizzazione della fase transitoria contemplata all'articolo 4 dell'accordo stesso.

11 Il Protocollo addizionale comprende un titolo II, rubricato «Circolazione delle persone e dei servizi», il cui capitolo I riguarda «[i] lavoratori» e il cui capitolo II verte su «[d]iritto di stabilimento, servizi e trasporti».

12 L'articolo 41 del Protocollo addizionale, che figura nel capitolo II del suddetto titolo II, è così formulato:

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

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

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

13 Sulla base dell'articolo 41, paragrafo 2, del Protocollo addizionale, il Consiglio di associazione ha adottato la decisione n. 2/2000, dell'11 aprile 2000, relativa all'avvio di negoziati volti alla liberalizzazione dei servizi e alla reciproca apertura dei mercati delle commesse pubbliche tra la Comunità e la Turchia (GU L 138, pag. 27). Tuttavia, sinora il Consiglio di associazione non ha realizzato alcuna sostanziale liberalizzazione in tale settore.

14 L'articolo 59 del Protocollo addizionale, che figura nel titolo IV di quest'ultimo, intitolato «Disposizioni generali e finali», è redatto nei seguenti termini:

«Nei settori coperti dal presente protocollo, la Turchia non può beneficiare di un trattamento più favorevole di quello che gli Stati membri si accordano reciprocamente in virtù del Trattato che istituisce la Comunità».

Il regolamento (CE) n. 539/2001

15 L'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio, del 15 marzo 2001, che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo (GU L 81, pag. 1), così dispone:

«I cittadini dei paesi terzi che figurano nell'elenco di cui all'allegato I devono essere in possesso di visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri».

16 La Repubblica di Turchia figura nell'elenco del suddetto allegato I. Il considerando 1 del regolamento n. 539/2001 ricorda che l'articolo 61 CE annovera la formazione dell'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono soggetti all'obbligo del visto per l'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri, nonché quella dell'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo, «fra le misure di accompagnamento direttamente collegate alla libera circolazione delle persone in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia».

### *Il diritto tedesco*

La situazione del diritto tedesco al 1° gennaio 1973

- 17 Dalla decisione di rinvio emerge che, al 1° gennaio 1973, data in cui il Protocollo addizionale è entrato in vigore nei confronti della Repubblica federale di Germania, il diritto interno di tale Stato membro non subordinava ad un obbligo di visto l'ingresso nel territorio tedesco di cittadini turchi effettuato in vista di un soggiorno inteso ad una visita a carattere familiare.
- 18 In base all'articolo 5, paragrafo 1, punto 1, del regolamento di esecuzione della legge relativa agli stranieri (*Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes*), del 10 settembre 1965 (BGBl. 1965 I, pag. 1341), nella versione del 13 settembre 1971 (BGBl. 1971 I, pag. 1743), in combinato disposto con l'allegato di tale regolamento di esecuzione, i cittadini turchi, per poter fare ingresso nel territorio tedesco, erano tenuti ad ottenere un permesso di soggiorno in forma di visto unicamente se volevano svolgere un'attività lavorativa in Germania.
- 19 Detti cittadini sono stati assoggettati ad un obbligo generale di visto solo con l'entrata in vigore dell'undicesimo regolamento di modifica del regolamento di esecuzione della legge relativa agli stranieri, del 1° luglio 1980 (BGBl. 1980 I, pag. 782).

Le disposizioni del diritto tedesco rilevanti alla data dei fatti del procedimento principale

- 20 Dalla decisione di rinvio risulta che l'obbligo, per i cittadini turchi come la ricorrente nel procedimento principale, di disporre di un visto per entrare in Germania scaturisce dall'articolo 4, paragrafo 1, prima frase, della legge relativa al soggiorno, all'attività lavorativa e all'integrazione degli stranieri nel territorio federale [*Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz — AufenthG)*], BGBl. 2004 I, pag. 1950; in prosieguo: la «legge relativa al soggiorno degli stranieri»].
- 21 Intitolato «Necessità di un titolo di soggiorno», l'articolo 4, paragrafo 1, della legge relativa al soggiorno degli stranieri dispone quanto segue:

«Per entrare e soggiornare nel territorio della Repubblica federale, gli stranieri devono essere in possesso di un titolo di soggiorno, a meno che non sia diversamente stabilito dal diritto dell'Unione europea o da una disposizione regolamentare o a meno che non sussista un diritto di soggiorno in base all'[Accordo di associazione] (...)».

### **Procedimento principale e questioni pregiudiziali**

- 22 Nell'ottobre 2007 la sig.ra Demirkan, cittadina turca nata nel 1993, ha presentato una domanda di visto presso l'ambasciata di Germania ad Ankara (Turchia), per poter far visita al suo patrigno, cittadino tedesco residente in Germania. In seguito al rigetto di detta domanda, essa ha proposto un ricorso dinanzi al *Verwaltungsgericht Berlin* (Tribunale amministrativo di Berlino).
- 23 Dinanzi a tale giudice la sig.ra Demirkan ha chiesto, in via principale, che venisse accertato che essa aveva il diritto di entrare nel territorio tedesco senza visto. In subordine, essa ha chiesto l'annullamento della decisione di rigetto della sua domanda di visto e che venisse accertato che la Repubblica federale di Germania aveva l'obbligo di rilasciarle un visto a scopo di visita.
- 24 A parere della sig.ra Demirkan, dalla clausola di «standstill» enunciata all'articolo 41, paragrafo 1, del Protocollo addizionale discende che essa non necessita di un visto ai fini del soggiorno che intende effettuare in Germania per far visita al suo patrigno. Poiché una siffatta visita familiare comporterebbe

sempre l'aspetto determinante dato dalla fruizione di servizi, essa avrebbe diritto, in quanto fruitrice di servizi, al rilascio del visto turistico richiesto. Infatti, alla data di entrata in vigore del Protocollo addizionale nei confronti della Repubblica federale di Germania, i cittadini turchi erano esentati, in forza del diritto interno di tale Stato membro, dall'obbligo di possedere un titolo di soggiorno per fare ingresso nel territorio tedesco qualora non avessero l'intenzione di soggiornarvi per più di tre mesi e di svolgervi un'attività economica.

- 25 Con sentenza del 22 ottobre 2009, il Verwaltungsgericht Berlin ha respinto il suddetto ricorso, considerando che la sig.ra Demirkan non godesse di alcun diritto di ingresso senza visto nel territorio tedesco. In particolare, essa non potrebbe avvalersi della clausola di «standstill» di cui all'articolo 41, paragrafo 1, del Protocollo addizionale, poiché tale clausola non è applicabile a un'autorizzazione di soggiorno richiesta ai fini di una visita a carattere familiare. Secondo tale giudice, la clausola di «standstill» non ha sancito a favore dei cittadini turchi una libertà di circolazione generale ed indipendente da qualsiasi attività economica.
- 26 La sig.ra Demirkan ha interposto appello avverso tale sentenza dinanzi all'Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Corte amministrativa d'appello di Berlino-Brandeburgo).
- 27 Tale giudice evidenzia, in primo luogo, che, a norma sia del diritto nazionale — ossia dell'articolo 4, paragrafo 1, prima frase, della legge relativa al soggiorno degli stranieri — sia del diritto dell'Unione — nella specie, l'articolo 1, paragrafo 1, e l'allegato I del regolamento n. 539/2001 —, la sig.ra Demirkan soggiace ad un obbligo di visto per poter fare ingresso nel territorio tedesco. Di conseguenza, se essa dovesse beneficiare di un diritto d'ingresso senza visto, ciò potrebbe avvenire soltanto in applicazione dell'articolo 41, paragrafo 1, del Protocollo addizionale.
- 28 Il giudice del rinvio osserva, in secondo luogo, che, il 1° gennaio 1973, data di entrata in vigore del Protocollo addizionale nei confronti della Repubblica federale di Germania, un soggiorno finalizzato ad una visita a familiari, come quello richiesto dalla sig.ra Demirkan, non era soggetto ad un obbligo di visto ai sensi del diritto tedesco. Tale giudice rileva tuttavia che la giurisprudenza della Corte, in particolare la sentenza del 19 febbraio 2009, Soysal e Savatli (C-228/06, Racc. pag. I-1031), non precisa se il divieto di nuove restrizioni alla libera prestazione dei servizi sancito dall'articolo 41, paragrafo 1, del Protocollo addizionale includa anche la libera prestazione dei servizi cosiddetta «passiva», ossia la libertà per i destinatari di servizi di uno Stato di recarsi in un altro Stato per fruire ivi di una prestazione di servizi. In Germania tale questione sarebbe controversa, tanto nella giurisprudenza quanto nella dottrina. Secondo la tesi maggioritaria in Germania, la clausola di «standstill» comprenderebbe la libera prestazione dei servizi sia attiva che passiva.
- 29 Nell'ipotesi in cui si dovesse rispondere alla prima questione nel senso che la nozione di libera prestazione dei servizi a norma dell'articolo 41, paragrafo 1, del Protocollo addizionale include altresì la libera prestazione dei servizi passiva, resterebbe, secondo il giudice del rinvio, ancora da esaminare la questione se i cittadini turchi intenzionati a recarsi in Germania per una visita a parenti, nell'ambito di un soggiorno non superiore a tre mesi, e che facciano valere la semplice possibilità di fruire di prestazioni di servizi in tale paese, possano beneficiare della clausola di «standstill».
- 30 Il giudice del rinvio rileva al riguardo che, per difendere un'interpretazione estensiva dell'ambito di applicazione della libera prestazione dei servizi passiva, una parte della dottrina tedesca si basa sul punto 15 della sentenza della Corte del 24 novembre 1998, Bickel e Franz (C-274/96, Racc. pag. I-7637), in cui quest'ultima ha statuito che la libera prestazione dei servizi passiva si applica a tutti i cittadini degli Stati membri che, senza godere di un'altra libertà garantita dal diritto dell'Unione, si recano in un altro Stato membro «al fine di ricevervi determinati servizi o avendo la facoltà di riceverne».

31 È in tale contesto che l'Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Se nella nozione di libera prestazione dei servizi di cui all'articolo 41, paragrafo 1, del [Protocollo addizionale] rientri anche la libera prestazione dei servizi passiva.
- 2) Nel caso in cui la precedente questione venga risolta affermativamente: se la tutela della libera prestazione dei servizi passiva conferita dalle norme associative ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 1, del Protocollo addizionale si estenda anche ai cittadini turchi che, come la ricorrente nel procedimento principale, intendano recarsi nella Repubblica federale di Germania 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».

### **Sulla prima questione**

32 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la nozione di «libera prestazione dei servizi» di cui all'articolo 41, paragrafo 1, del Protocollo addizionale debba essere interpretata nel senso che essa include anche la libertà per i cittadini turchi, destinatari di servizi, di recarsi in uno Stato membro per fruire ivi di una prestazione di servizi.

33 Al riguardo occorre anzitutto ricordare che, ai sensi dell'articolo 56 TFUE, le restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno dell'Unione sono vietate nei confronti dei cittadini degli Stati membri stabiliti in uno Stato membro diverso da quello del destinatario della prestazione.

34 Al punto 10 della sentenza del 31 gennaio 1984, *Luisi e Carbone* (286/82 e 26/83, Racc. pag. 377), la Corte ha interpretato la nozione di «libera prestazione dei servizi» ai sensi dell'articolo 59 del Trattato CEE (divenuto articolo 59 del Trattato CE, a sua volta divenuto, in seguito a modifica, articolo 49 CE), cui attualmente corrisponde l'articolo 56 TFUE. Essa ha statuito che, al fine di consentire l'esecuzione della prestazione di servizi, può aversi uno spostamento sia del prestatore che si reca nello Stato membro in cui il destinatario è stabilito, sia del destinatario che si reca nello Stato di stabilimento del prestatore. Essa ha segnatamente dichiarato che, mentre il primo di tali casi era espressamente menzionato all'articolo 60, terzo comma, del Trattato CEE (divenuto articolo 60, terzo comma, del Trattato CE, a sua volta divenuto articolo 50, terzo comma, CE) — cui attualmente corrisponde l'articolo 57, terzo comma, TFUE —, il quale ammetteva l'esercizio, a titolo temporaneo, dell'attività del prestatore di servizi nello Stato membro in cui la prestazione viene erogata, a condizioni identiche a quelle imposte da quest'ultimo ai propri cittadini, il secondo caso ne costituiva il necessario complemento, che rispondeva all'obiettivo di liberalizzare qualsiasi attività remunerata e non ricadente sotto le disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, delle persone e dei capitali.

35 Pertanto, ai sensi della giurisprudenza della Corte, 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 prestazione dei servizi «passiva», ossia la libertà per i destinatari di servizi di recarsi in un altro Stato membro per fruire ivi di un servizio, senza soffrire restrizioni (sentenze *Luisi e Carbone*, cit., punto 16; del 2 febbraio 1989, *Cowan*, 186/87, Racc. pag. 195, punto 15; *Bickel e Franz*, cit., punto 15; del 19 gennaio 1999, *Calfa*, C-348/96, Racc. pag. I-11, punto 16, nonché del 17 febbraio 2005, *Oulane*, C-215/03, Racc. pag. I-1215, punto 37).

36 Rientrano quindi nell'articolo 56 TFUE tutti i cittadini dell'Unione che, senza godere di un'altra libertà garantita dal Trattato FUE, si rechino in un altro Stato membro al fine di ricevervi servizi o avendo la facoltà di riceverne (v., in tal senso, sentenza *Bickel e Franz*, cit., punto 15). Secondo tale giurisprudenza, i turisti, i fruitori di cure mediche e coloro che effettuano viaggi di studi o d'affari devono essere considerati destinatari di servizi (sentenza *Luisi e Carbone*, cit., punto 16).

- 37 Per quanto riguarda lo status conferito ai cittadini turchi nell'ambito dell'Accordo di associazione, l'articolo 41, paragrafo 1, del Protocollo addizionale, come risulta dal suo stesso tenore letterale, enuncia in termini chiari, precisi e incondizionati una clausola non equivoca di «standstill», che vieta alle parti contraenti di introdurre nuove restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libertà di prestazione dei servizi a partire dalla data di entrata in vigore di tale Protocollo (v., per quanto riguarda le restrizioni alla libertà di stabilimento, sentenza dell'11 maggio 2000, Savas, C-37/98, Racc. pag. I-2927, punto 46).
- 38 Secondo una giurisprudenza costante della Corte, l'articolo 41, paragrafo 1, del Protocollo addizionale ha effetto diretto. Di conseguenza, tale disposizione può essere invocata dinanzi ai giudici degli Stati membri dai cittadini turchi ai quali essa si applica (v., in tal senso, sentenze Savas, cit., punto 54; del 21 ottobre 2003, Abatay e a., C-317/01 e C-369/01, Racc. pag. I-12301, punti 58 e 59; del 20 settembre 2007, Tum e Dari, C-16/05, Racc. pag. I-7415, punto 46, nonché Soysal e Savatli, cit., punto 45).
- 39 Va rilevato che la clausola di «standstill» vieta in via generale l'adozione di qualsiasi nuova misura che abbia per oggetto o per effetto di assoggettare l'esercizio da parte di un cittadino turco delle suddette libertà economiche nel territorio di uno Stato membro a condizioni più restrittive di quelle che erano applicabili alla data di entrata in vigore del Protocollo addizionale nei confronti di tale Stato membro (v., in tal senso, citate sentenze Savas, punti 69 e 71, quarto trattino; Abatay e a., punti 66 e 117, secondo trattino, nonché Tum e Dari, punti 49 e 53).
- 40 A tal riguardo, la Corte ha già dichiarato che l'articolo 41, paragrafo 1, del Protocollo addizionale può essere invocato da un'impresa stabilita in Turchia che effettua legalmente prestazioni di servizi in uno Stato membro e da cittadini turchi che sono autotrasportatori dipendenti di una siffatta impresa (sentenza Abatay e a., cit., punti 105 e 106).
- 41 Dalla citata sentenza Soysal e Savatli risulta che la clausola di «standstill» prevista dall'articolo 41, paragrafo 1, del Protocollo addizionale osta all'introduzione, a decorrere dalla data di entrata in vigore di tale Protocollo, di un obbligo di visto per consentire a cittadini turchi di entrare nel territorio di uno Stato membro al fine di effettuarvi prestazioni di servizi per conto di un'impresa stabilita in Turchia, qualora, prima di tale data, tale visto non fosse richiesto.
- 42 Nel presente procedimento occorre esaminare se la clausola di «standstill» prevista dall'articolo 41, paragrafo 1, del Protocollo addizionale si applichi anche ai cittadini turchi che — diversamente dal caso oggetto della citata sentenza Soysal e Savatli — non effettuano prestazioni di servizi transfrontaliere, ma desiderano recarsi in uno Stato membro per fruire ivi di prestazioni di servizi.
- 43 Al riguardo occorre rilevare che, invero, 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 (v., in tal senso, sentenza Abatay e a., cit., punto 112 e la giurisprudenza ivi citata).
- 44 Tuttavia, l'interpretazione data alle disposizioni del diritto dell'Unione relative al mercato interno, comprese quelle del Trattato, non può essere trasposta in modo automatico all'interpretazione di un accordo concluso dall'Unione con uno Stato terzo, salvo che lo stesso accordo non contenga espresse disposizioni in tal senso (v., in tal senso, sentenze del 9 febbraio 1982, Polydor e RSO Records, 270/80, Racc. pag. 329, punti da 14 a 16; del 12 novembre 2009, Grimme, C-351/08, Racc. pag. I-10777, punto 29, nonché del 15 luglio 2010, Hengartner e Gasser, C-70/09, Racc. pag. I-7233, punto 42).

- 45 A questo proposito, l'impiego all'articolo 14 dell'Accordo di associazione 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 di ispirazione per le misure da adottare al fine di conseguire gli obiettivi fissati dall'accordo suddetto.
- 46 Come evidenziato al punto 13 della presente sentenza, il Consiglio di associazione non ha adottato alcuna misura configurante un sostanziale avanzamento per la realizzazione della libera prestazione dei servizi. Sinora esso si è limitato all'adozione della decisione n. 2/2000.
- 47 Inoltre, come ripetutamente statuito dalla Corte, l'estensione dell'interpretazione di una disposizione del Trattato ad una disposizione, redatta in termini paragonabili, simili o addirittura identici, figurante 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. A tal riguardo, la comparazione tra gli obiettivi e il contesto dell'accordo, da un lato, e quelli del Trattato, dall'altro, assume una notevole importanza (v. sentenze del 1° luglio 1993, *Metalsa*, C-312/91, Racc. pag. I-3751, punto 11; del 27 settembre 2001, *Głoszczuk*, C-63/99, Racc. pag. I-6369, punto 49, e del 29 gennaio 2002, *Pokrzeptowicz-Meyer*, C-162/00, Racc. pag. I-1049, punto 33).
- 48 Per quanto riguarda, in particolare, l'associazione CEE-Turchia, dal punto 62 della sentenza dell'8 dicembre 2011, *Ziebell* (C-371/08, Racc. pag. I-12735), risulta che, per decidere se una disposizione del diritto dell'Unione si presti ad un'applicazione analogica nell'ambito di tale associazione, si deve comparare la finalità perseguita dall'Accordo di associazione nonché il contesto in cui questo si inserisce, da un lato, con quelli del testo giuridico di diritto dell'Unione di cui trattasi, dall'altro.
- 49 Va rilevato, al riguardo, 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, paragrafo 1, del Protocollo addizionale nonché il contesto in cui tale disposizione si iscrive si differenziano fundamentalmente da quelli dell'articolo 56 TFUE, segnatamente per quanto riguarda l'applicabilità di tali disposizioni ai destinatari di servizi.
- 50 In primo luogo, per quanto attiene agli obiettivi, la Corte ha già statuito che l'associazione CEE-Turchia persegue una finalità esclusivamente economica (sentenza *Ziebell*, cit., punto 64). Infatti, l'Accordo di associazione e il suo Protocollo addizionale mirano essenzialmente a favorire lo sviluppo economico della Turchia (sentenza *Savas*, cit., punto 53).
- 51 Tale limitazione della finalità dell'Accordo di associazione ai soli aspetti economici traspare già dal testo di quest'ultimo. Essa è infatti ravvisabile nelle rubriche dei capitoli 1, 2 e 3 del titolo II dell'accordo — relativo all'attuazione della fase transitoria —, capitoli che sono rispettivamente intitolati «Unione doganale», «Agricoltura» e «Altre disposizioni di carattere economico». L'articolo 14 dell'Accordo di associazione, secondo il quale «[l]e Parti Contraenti convengono d'ispirarsi agli articoli [45 CE], [46 CE] e da [48 CE] a [54 CE] incluso per eliminare tra loro le restrizioni alla libera prestazione dei servizi», è d'altronde contenuto nel capitolo 3 del titolo II dell'accordo in parola, la cui rubrica sopra citata è esplicita al riguardo.
- 52 Inoltre, ai sensi del suo articolo 2, paragrafo 1, l'Accordo di associazione ha lo scopo «di promuovere un 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». Oltre a ciò, l'articolo 41, paragrafo 2, secondo comma, del Protocollo addizionale enuncia che il Consiglio di associazione stabilisce il ritmo e le modalità per la progressiva soppressione delle restrizioni alla

libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi per le diverse categorie di attività, tenendo conto delle disposizioni analoghe già adottate dall'Unione in questi settori, nonché della particolare situazione della Turchia sul piano economico e sociale.

- 53 Lo sviluppo delle libertà economiche per consentire una libera circolazione delle persone di ordine generale, che sia paragonabile a quella applicabile, ai sensi dell'articolo 21 TFUE, ai cittadini dell'Unione, non è oggetto dell'Accordo di associazione. Infatti, 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, del 19 settembre 1980, relativa allo sviluppo dell'associazione, che riguarda unicamente la libera circolazione dei lavoratori. L'Accordo di associazione garantisce d'altronde il godimento di taluni diritti unicamente nel territorio dello Stato membro ospitante (v., in tal senso, sentenza del 18 luglio 2007, *Derin*, C-325/05, Racc. pag. I-6495, punto 66).
- 54 La Corte ha ripetutamente statuito che la clausola di «standstill» enunciata all'articolo 41, paragrafo 1, del Protocollo addizionale non è di per sé idonea a conferire ai cittadini turchi, sul solo fondamento della normativa dell'Unione, un diritto di stabilimento nonché un diritto di soggiorno che ne costituisce il corollario, e neppure un diritto alla libera prestazione dei servizi o un diritto di ingresso nel territorio di uno Stato membro (v., in tal senso, citate sentenze *Savas*, punti 64 e 71, terzo trattino; *Abatay e a.*, punto 62; *Tum e Dari*, punto 52, nonché *Soysal e Savatli*, punto 47).
- 55 Di conseguenza, indipendentemente dal fatto che il tramite sia la libertà di stabilimento oppure la libera prestazione dei servizi, è solo in quanto costituente il corollario dell'esercizio di un'attività economica che la clausola di «standstill» può riguardare le condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini turchi nel territorio degli Stati membri.
- 56 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, come si è constatato al punto 50 della presente sentenza.
- 57 In secondo luogo, 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.
- 58 Su tale punto occorre sottolineare che una clausola di «standstill», come quella prevista dall'articolo 41, paragrafo 1, del Protocollo addizionale, non crea di per sé dei diritti. Si tratta dunque di una disposizione che vieta l'adozione di qualsiasi nuova misura restrittiva rispetto ad una determinata data.
- 59 A tal riguardo, come sottolineato dai governi che hanno presentato osservazioni dinanzi alla Corte, nonché dal Consiglio dell'Unione europea e dalla Commissione europea, la libera 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.
- 60 Pertanto, 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 la libera prestazione dei servizi passiva.
- 61 Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 71 delle sue conclusioni, la prassi delle parti contraenti dell'Accordo di associazione fornisce d'altronde elementi in senso contrario. Invero, numerosi Stati membri hanno introdotto, dopo l'entrata in vigore del Protocollo addizionale, un

obbligo di visto per i soggiorni turistici dei cittadini turchi, senza ritenere che a ciò ostasse l'articolo 41, paragrafo 1, di detto Protocollo. La stessa Repubblica di Turchia, secondo le affermazioni non contestate del governo tedesco, ha proceduto in ugual maniera nei confronti del Regno del Belgio e del Regno dei Paesi Bassi, revocando, nell'ottobre 1980, l'esenzione dall'obbligo di visto, che era in vigore nel 1973, per i cittadini belgi ed olandesi che non sono lavoratori.

- 62 Dal complesso delle considerazioni che precedono risulta che, a causa delle differenze esistenti tra i Trattati, da un lato, e l'Accordo di associazione nonché il suo Protocollo addizionale, dall'altro, per quanto riguarda tanto la finalità quanto il contesto dei medesimi, l'interpretazione dell'articolo 59 del Trattato CEE operata dalla Corte nella citata sentenza Luisi e Carbone non può essere estesa alla clausola di «standstill» enunciata all'articolo 41, paragrafo 1, del Protocollo addizionale.
- 63 Atteso quanto precede, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che la nozione di «libera prestazione dei servizi» di cui all'articolo 41, paragrafo 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.

### **Sulla seconda questione**

- 64 Con la sua seconda questione, che viene posta in caso di risposta affermativa alla prima questione, il giudice del rinvio chiede se la libera prestazione dei servizi passiva includa anche le visite a familiari e la semplice possibilità di ricevere servizi.
- 65 Tenuto conto della risposta fornita alla prima questione, non occorre rispondere alla seconda questione.

### **Sulle spese**

- 66 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara:

**La nozione di «libera prestazione dei servizi» di cui all'articolo 41, paragrafo 1, del Protocollo addizionale, firmato il 23 novembre 1970 a Bruxelles e concluso, approvato e confermato a nome della Comunità mediante il regolamento (CEE) n. 2760/72 del Consiglio, del 19 dicembre 1972, 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.**

Firme