

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
ANTONIO LA PERGOLA
presentate il 26 marzo 1996 *

1. Con ordinanza del 23 agosto 1994, l'Ar-rondissementrechtbank di Amsterdam ha posto alla Corte i seguenti quesiti pregiudiziali, riguardanti l'interpretazione della decisione n. 3/80 adottata, il 19 settembre 1980, dal Consiglio di associazione istituito dall'Accordo di associazione fra la Comunità economica europea e la Turchia ¹:
2. a. Qualora la decisione 3/80 non sia (ancora) applicabile nella Comunità, se si possano tuttavia attribuire a tale decisione conseguenze giuridiche a seconda delle circostanze, là dove le disposizioni della decisione si prestano ad un'applicazione diretta.

«1. Se la decisione n. 3/80 del Consiglio di associazione CEE-Turchia, relativa all'applicazione delle normative di sicurezza sociale degli Stati membri della Comunità europea ai lavoratori turchi e ai loro familiari, si applichi nella Comunità senza che vi sia alcun atto di trasposizione, come indicato nell'art. 2, n. 1, dell'accordo relativo ai provvedimenti da adottare e alle procedure da seguire per l'applicazione dell'Accordo che crea un'associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia.

2. b. In caso di soluzione affermativa della prima questione: se quanto disposto negli artt. 12 e 13 della decisione n. 3/80 sia sufficientemente concreto e determinabile per prestarsi ad una diretta applicazione senza che siano necessari ulteriori provvedimenti di attuazione come indicato nell'art. 32 della decisione 3/80.
3. a. Qualora l'art. 13 della decisione 3/80 possa essere applicato in casi quali quello di specie, se si debba dare applicazione in tal caso agli articoli del regolamento (CEE) n. 1408/71, indicati in tale articolo, così come erano formulati quando il Consiglio di associazione ha adottato la decisione, il 19 settembre 1980, oppure si debba tener conto delle modifiche,

* Lingua originale: l'italiano.

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 28 dicembre 1963, 64/732/CEE (GU n. 217 del 29.12.1964, pag. 3685).

successivamente intervenute, degli articoli di cui trattasi del regolamento n. 1408/71.

3. b. Se sia al riguardo ancora rilevante il fatto che le modifiche successive al 19 settembre 1980 hanno comportato che parti delle disposizioni di cui trattasi siano state successivamente disciplinate in altri articoli o in allegati del regolamento n. 1408/71».

2. Il caso da cui derivano le questioni pregiudiziali è qui di seguito sommariamente descritto.

Il giudice remittente è investito di quattro controversie. Le prime tre sono insorte fra le signore Taflan-Met, Altun-Baser e Andal-Bugdayci, cittadine turche, e l'amministrazione della Sociale Verzekeringsbank; la quarta fra il signor Akol, anch'egli cittadino turco, e l'amministrazione della Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging. Le parti attrici nei primi tre giudizi versano nella medesima situazione di fatto: si tratta di vedove di cittadini turchi, i quali avevano prestato attività lavorativa subordinata in vari Stati della Comunità, fra i quali l'Olanda. A seguito del decesso dei rispettivi mariti, esse avevano richiesto l'ottenimento della pensione di vedova. La domanda, tuttavia, veniva rigettata dalle competenti autorità olandesi, in quanto il sistema di sicurezza sociale di quel

paese è fondato sul rischio: indipendentemente dalla durata del periodo di assicurazione, l'assicurato, o i suoi aventi causa, ha diritto alla prestazione solo se il rischio si realizza ad un momento in cui l'interessato è coperto dalla legislazione olandese. Il che, ci dice il giudice di rinvio, non si è verificato nel caso di specie, dal momento che gli interessati sono deceduti in Turchia e non erano dunque, al momento della morte, coperti dal sistema di sicurezza sociale olandese.

Analogo, per certi versi, è il caso del Signor Akol. Cittadino turco, egli ha lavorato in diversi Stati della Comunità, fra i quali l'Olanda, e si è visto rifiutare dalle competenti istituzioni di tale paese l'accoglimento della richiesta di pensione da invalidità. Anche qui, la ragione del diniego sta nel fatto che l'incapacità lavorativa era sopraggiunta ad un momento in cui l'interessato non lavorava più in Olanda e non era pertanto coperto dalla relativa legislazione.

3. Il giudice *a quo*, premesso che le prestazioni controverse non possono essere concesse sulla base della normativa olandese, ritiene che altra eventuale conclusione si prospetterebbe se la decisione n. 3/80 del Consiglio di associazione CEE/Turchia, ed in

particolare il disposto degli artt. 12² e 13³ di tale atto, fosse ritenuta applicabile al caso di specie. L'Arrondissementsrechtbank di Amsterdam ha quindi investito la Corte dei quesiti pregiudiziali sopra ricordati.

Sul primo quesito

4. Il primo quesito è diretto ad appurare se la decisione n. 3/80 sia applicabile *ex se* nella Comunità ovvero se sia necessario un apposito atto di recepimento da parte del Consiglio. L'art. 2, n. 1, dell'Accordo 12 settembre 1963 relativo ai provvedimenti da prendere e alle procedure da seguire per l'applicazione

dell'Accordo di associazione CEE/Turchia⁴ prevede, infatti, che «le decisioni e raccomandazioni adottate dal Consiglio di associazione in quei settori che (...) sono di competenza della Comunità (...) formano oggetto, ai fini della loro applicazione, di atti emanati dal Consiglio, che delibera all'unanimità, previa consultazione della Commissione». D'altra parte, la Commissione aveva, in data 8 febbraio 1983, per l'appunto presentato al Consiglio una proposta di regolamento (CEE) volta «ad applicare nella Comunità la decisione n. 3/80 ed a precisarne altresì le necessarie modalità di applicazione complementari»⁵. La proposta, tuttavia, non è stata ancora approvata dal Consiglio. Si pone così il problema, oggetto del presente giudizio, se la decisione n. 3/80 possa essere direttamente applicata anche in assenza dell'atto di trasposizione che sembrerebbe invece richiesto dal citato art. 2 dell'Accordo.

2 — «I diritti a prestazioni di un lavoratore che è stato soggetto successivamente od alternativamente alle legislazioni di due o più Stati membri sono stabiliti in conformità di quanto disposto agli articoli 37, paragrafo 1, prima frase, e paragrafo 2, da 38 a 40, 41, paragrafo 1, lettere a), c) ed e), e paragrafo 2, 42 e 43 del regolamento (CEE) n. 1408/71.

Tuttavia:

- a) per l'applicazione dell'articolo 39, paragrafo 4, del regolamento (CEE) n. 1408/71 si tiene conto di tutti i familiari, compresi i figli, che risiedono nella Comunità o in Turchia;
- b) il riferimento alle disposizioni del titolo III, capitolo 3, del regolamento (CEE) n. 1408/71 di cui all'articolo 40, paragrafo 1, di detto regolamento è sostituito dal riferimento alle disposizioni del titolo III, capitolo 3, della presente decisione».

3 — «I diritti a prestazioni di un lavoratore che è stato soggetto alla legislazione di due o più Stati membri o dei suoi superstiti sono determinati in conformità delle disposizioni dagli articoli 44, paragrafo 2, prima frase, 45, 46, paragrafo 2, 47, 48, 49 e 51 del regolamento (CEE) n. 1408/71.

Tuttavia:

- a) le disposizioni dell'articolo 46, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 1408/71 si applicano anche quando le condizioni prescritte per l'apertura del diritto alle prestazioni sono soddisfatte senza che sia necessario ricorrere a quanto disposto all'articolo 45 del suddetto regolamento;
- b) per l'applicazione dell'articolo 47, paragrafo 3, del regolamento (CEE) n. 1408/71 si tiene conto di tutti i familiari, compresi i figli, che risiedono nella Comunità o in Turchia;
- c) per l'applicazione dell'articolo 49, paragrafi 1, lettera a), e 2, e dell'articolo 51 del regolamento (CEE) n. 1408/71, si sostituisce l'indicazione dell'articolo 46 con quella dell'articolo 46, paragrafo 2».

5. La Corte si è già occupata del problema se le decisioni del Consiglio di associazione esigano necessariamente un atto comunitario di trasposizione e lo ha risolto in senso negativo nella causa 30/88⁶. L'avvocato generale Mancini, in una precedente causa⁷, si era del resto anch'egli pronunciato nel senso che «l'art. 2, paragrafo 1, dell'Accordo n. 64/737 impone di trasporre le sole delibere che non potrebbero altrimenti essere applicate». Analogo punto di vista è stato più tardi adottato dall'avvocato generale Darmon nella

4 — Decisione 64/737/CEE, relativa ai provvedimenti da prendere e alle procedure da seguire per l'applicazione dell'Accordo che crea un'Associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia (GU n. 217 del 29.12.1964, pag. 3703).

5 — GU C 110, del 25.4.1983, pag. 1.

6 — Sentenza 14 novembre 1989, causa 30/88, Grecia/Commissione (Racc. pag. 3711).

7 — Sentenza 27 settembre 1988, causa 204/86, Grecia/Consiglio (Racc. pag. 5323). V. pag. 5351 delle conclusioni.

causa C-192/89⁸. Può dirsi — come rilevava il collega Tesauro nella causa 30/88⁹ — che l'orientamento di questa Corte e dei suoi avvocati generali è che la disposizione qui considerata non richiede «una trasposizione formale di ogni e qualsiasi provvedimento adottato dagli organi dell'associazione». Un apposito atto del Consiglio è bensì necessario al fine di applicare le decisioni in esame, solo qualora il tenore della decisione non consenta che questa sia immediatamente applicata dal giudice¹⁰. «Le decisioni del Consiglio di associazione formano, allo stesso titolo dell'Accordo e dal momento della [loro] entrata in vigore (...), parte integrante dell'ordinamento giuridico comunitario». Così ha detto la Corte nella causa Sevince¹¹. Siamo di fronte ad una giurisprudenza ormai consolidata. Non ritengo di doverla rivisitare.

Il quesito che ora ci concerne impone, però, una delicata indagine preliminare. Le decisioni qui considerate formano, infatti, parte integrante dell'ordinamento comunitario, come la Corte ha già precisato, solo a partire dalla loro entrata in vigore. Non si vede, del resto, come potrebbe essere diversamente: la decisione deve poter dispiegare i propri effetti prima che essa sia resa operante e, come suol dirsi, sia integrata nell'ordinamento comunitario. E non è un caso che la

Corte abbia, in quei giudizi, statuito con riguardo a decisioni che erano per l'appunto già vigenti. Nella specie, però, la decisione n. 3/80 non prevede la data della sua entrata in vigore.

6. Va subito precisato che l'indagine diretta ad accertare il momento dell'entrata in vigore della decisione n. 3/80 costituisce il punto centrale del presente giudizio. La Commissione avanza la tesi secondo cui tale decisione sarebbe stata posta in vigore sin dal giorno in cui il Consiglio l'ha adottata, e cioè il 19 settembre 1980. L'argomento addotto è che l'atto in esame è in sostanza un «accordo internazionale in forma semplificata»; la data di entrata in vigore, in mancanza di espressa previsione, andrebbe perciò stabilita dall'interprete mediante il ricorso al diritto generale dei trattati. Quest'ultimo corpo di regole, segnatamente l'art. 24 della Convenzione di Vienna del 1986, dettata per codificare compiutamente la materia, prevederebbe, dal canto suo, che un trattato, quando non sia altrimenti disposto, entri in vigore nel momento in cui le parti manifestano la volontà di obbligarsi. Nel nostro caso, dice la Commissione, il momento in cui i contraenti hanno manifestato tale volontà altro non è che quello in cui è stata adottata la decisione, la quale esige, come ogni altra, il loro unanime consenso. Ed è dunque in quello stesso momento che la decisione sarebbe entrata in vigore, appunto perché la si configura come un accordo governato dal diritto dei trattati.

Le istituzioni convenute nel giudizio principale, nonché gli Stati membri qui intervenuti,

8 — Sentenza 20 settembre 1990, causa C-192/89, Sevince (Racc. pag. I-3461). V. pag. I-3483 delle conclusioni.

9 — Citata alla nota 6. V. pag. 3725 delle conclusioni.

10 — Tengo a precisare che, se i termini della decisione non sono sufficientemente chiari e precisi per consentirne un'applicazione immediata, ed è dunque necessario un apposito atto che detti norme di attuazione complementari, tale atto non si configura, a mio avviso, come una trasposizione in senso tecnico.

11 — Causa C-192/89 (citata alla nota 8), punto 9. V. anche sentenza 16 dicembre 1992, causa C-237/91, Kus (Racc. pag. I-6781, punto 9), che conferma il precedente orientamento giurisprudenziale.

sono però di contrario avviso. Le ragioni da loro dedotte sono le seguenti. La decisione n. 3/80 non prevede la data di entrata in vigore, a differenza delle altre, le decisioni nn. 1 e 2, adottate nel medesimo giorno. Il che dimostra che gli autori non l'hanno voluta considerare come vigente a partire dalla data in cui l'adottavano. Secondo la tesi ora considerata, la decisione n. 3/80 ha infatti un contenuto prescrittivo tutt'altro che completo e così richiede, prima di essere posta in vigore, adeguate norme attuative. L'entrata in vigore dell'atto sarebbe, in altri termini, subordinata all'adozione di tali ultime misure. Tanto ciò è vero, si aggiunge, che la decisione in esame non fissa la data di entrata in vigore ma prescrive, in una delle disposizioni finali, che le parti, e dunque anche la Comunità, provvedano ad emanare, nelle sfere di rispettiva competenza, le necessarie norme di attuazione. È, infine, dedotto che la stessa Commissione ha ritenuto, proprio al fine di attuare la decisione n. 3/80, di dover proporre l'adozione di un regolamento comunitario, ma che tale proposta non è ancora stata approvata dal Consiglio.

7. Ritengo, per parte mia, che la tesi della Commissione non meriti di essere condivisa. Affermare, come fa la Commissione, che la decisione n. 3/80 è già entrata in vigore non si può, senza aver prima accertato che esiste una regola secondo cui l'atto in esame, non essendo altrimenti disposto, debba considerarsi come vigente fin dal giorno in cui il Consiglio di associazione lo ha adottato. Senonché, una tale regola non è dettata, né dall'Accordo di associazione, né da altra norma pattizia che disciplini l'attività del Consiglio di associazione previsto in quel-

l'Accordo. Non risulta neppure che un'analogia regola sia venuta a formarsi in via consuetudinaria, o anche di mera prassi, nell'ambito in cui il Consiglio è chiamato a funzionare.

8. Detto ciò, resta da vedere se, per l'indagine rimessa alla Corte, possa soccorrere il ricorso al diritto dei trattati. La Commissione ritiene di potersi giovare di tale criterio¹² per dedurre che la decisione è entrata in vigore dal momento della sua adozione. È un punto di vista che mi lascia perplesso. È dubbio, intanto, che la Convenzione di Vienna possa essere applicata al caso che ci concerne. Non è affatto dimostrato che le decisioni del Consiglio di associazione siano da considerare come trattati internazionali¹³: esse costituiscono atti la cui formazione ed efficacia è regolata dall'ordinamento istituito

12 — Nel ragionamento della Commissione, non è chiaro se la Convenzione di Vienna del 1986 si applichi direttamente, in quanto le decisioni *sub judice* sono in realtà trattati, ovvero per analogia, in quanto si tratta di atti giuridici internazionali che solo in via analogica possono essere avvicinati ad un trattato. Il punto, tuttavia, è irrilevante, dal momento che — come dirò più avanti — l'eventuale applicazione della Convenzione al caso di specie non conduce al risultato voluto dalla Commissione. Pertanto, che essa si applichi in via diretta ovvero analogica, il pratico risultato non cambia: non è dato rinvenire, nelle sue disposizioni, alcuna norma che giustifichi, in mancanza di diversa previsione, l'immediata entrata in vigore delle decisioni del Consiglio di associazione. Osservo, tuttavia, per mero scrupolo teorico, che autorevoli opinioni in dottrina revocano in dubbio che le norme istitutive di un'organizzazione — qual è quella CEE/Turchia — possano essere integrate, in caso di lacuna, con il procedimento analogico (V. Monaco: *Scritti di diritto delle organizzazioni internazionali*, Milano, 1981, pag. 237, nonché gli Autori citati a pag. 238, nota 17).

13 — Tuttavia, nel senso che si tratta di accordi in forma semplificata, v. Gilsdorf: «Les organes institués par des accords communautaires: effets juridiques de leurs décisions», in *Revue du Marché Commun*, 1992, pag. 328 e ss., e Martines: «Sugli atti degli organi istituiti dagli accordi di associazione della CEE», in *Foro it.*, 1993, IV, pag. 429 e ss. Questi stessi Autori, però, riconoscono che il Consiglio di associazione è investito di una competenza normativa propria. Il che, a rigor di logica, dovrebbe condurre ad escludere che i suoi atti siano accordi internazionali.

sulla base del trattato di associazione, secondo il quale le parti contraenti trasferiscono al Consiglio, che esse compongono collegialmente, la funzione decisionale, che è poi la funzione di produrre norme vincolanti. La decisione è dunque l'atto in cui si concreta l'esercizio della funzione che si è spostata dalle parti contraenti, come soggetti di diritto internazionale, all'organo previsto dall'ordinamento che il trattato di associazione configura¹⁴. L'organo emana i propri atti in forza della norma che ad esso attribuisce la competenza decisionale al fine di perseguire istituzionalmente le finalità essenziali del rapporto associativo instaurato dalla Comunità con uno Stato terzo. Certo le decisioni adottate dal Consiglio di associazione ripetono, in definitiva, il proprio fondamento dal trattato che prevede tale organo e ne definisce la funzione. Questo, però, non significa ancora che le decisioni si convertono in altrettante figure di accordi internazionali — poco importa se in forma semplificata oppure no — quali sarebbero quelli stretti tra gli Stati membri immediatamente fra di loro senza l'interposizione dell'organo in cui, nel nostro caso, essi sono collegialmente rappresentati. Il regime di associazione funziona, dunque, mediante il potere di decisione dell'organo che, comunque si vogliano configurare gli atti da esso emanati, è altra cosa dalla produzione di norme giuridiche mediante trattato secondo il diritto

internazionale. A ciò si aggiunge che la funzione decisionale del Consiglio di associazione è stata espressamente prevista come vincolante dall'art. 22 del trattato di base¹⁵. Questo è un dato inoppugnabile. Se le decisioni fossero accordi, esse avrebbero efficacia vincolante per loro natura, e la previsione dell'art. 22 sarebbe superflua, perché, a volerla leggere come dice la Commissione, si tratterebbe di una mera ripetizione del principio *pacta sunt servanda*.

Ora, se l'equazione tra decisione e trattato internazionale non regge, viene meno il presupposto per risolvere il problema dell'entrata in vigore dell'atto, come esso si pone nella specie, mediante il richiamo del diritto dei trattati e specialmente della Convenzione di Vienna¹⁶. La conclusione che si impone è diversa. Nessuna regola risolve testualmente il problema, e la sola risposta possibile è quella di ritenere che il Consiglio, in quanto investito della funzione decisionale, può disporre, così del contenuto prescrittivo, come degli effetti temporali e della stessa entrata in vigore degli atti da esso emanati. La volontà di conferire efficacia immediata alla decisione deve però risultare in modo inequivoco dalle disposizioni che essa contiene, altrimenti sarebbe lesa l'irrinunciabile esigenza della certezza del diritto. Il punto è importante. Si è venuto, in via giurisprudenziale, a configurare un sistema di trasposizione — o, come anche si dice, di incorporazione — immediata degli atti derivati dal

14 — Nella causa Kus (citata alla nota 11, pag. I-6798 e I-6799) l'avvocato generale Darmon — che pure propendeva per la qualifica di queste decisioni come accordi in forma semplificata — rilevava che «con l'Accordo di associazione le parti contraenti, fra cui la Comunità, hanno autorizzato il Consiglio di associazione ad emanare provvedimenti vincolanti». Darmon ne traeva la conclusione che «le parti contraenti hanno in un certo senso delegato al Consiglio di associazione l'attuazione degli artt. 12 dell'Accordo e 36 del protocollo». Affermazioni, queste, che a me sembrano descrivere l'ipotesi in cui un organo è investito di competenza decisionale piuttosto che quella in cui le parti negoziano e concludono l'accordo internazionale direttamente fra di loro. Del resto, il Consiglio di associazione CEE/Turchia è generalmente annoverato fra gli organi creati da un trattato ed abilitati dal medesimo trattato istitutivo all'esercizio di una competenza normativa (V. Schermers: *International Institutional Law*, The Hague, 1995, pag. 814, nota 536).

15 — Darmon, nella causa Kus, citata, pag. I-6798, riteneva che «la Comunità ha anticipato l'efficacia vincolante di queste decisioni nell'accordo stesso». Ed è precisamente per questa ragione, che condiviso pienamente, che le decisioni in esame non costituiscono degli accordi internazionali. Se lo fossero, infatti, non vi sarebbe alcun bisogno di anticiparne l'efficacia vincolante in un precedente trattato.

16 — Nel senso che restano fuori dall'ambito del diritto dei trattati «tutti quei procedimenti speciali per la produzione di norme giuridiche internazionali il cui fondamento riposa su di un preesistente trattato», v. Mosconi: *La formazione dei trattati*, Milano, 1968, pag. 23.

trattato di associazione. Un sistema del genere, anche quando esso è previsto in ordinamenti diversi da quello comunitario, e perciò, soprattutto, negli ordinamenti statali, comporta, precisamente al fine di tutelare il principio di certezza degli effetti giuridici, l'adozione di una serie di imprescindibili cautele, la prima delle quali è quella di esigere che la regola internazionale, della quale si prevede l'automatica trasformazione nel diritto interno, sia stata prodotta in conformità dei precetti e principii che governano la sua entrata in vigore. L'automatismo della trasformazione garantisce l'economia dei procedimenti ma non è, né potrebbe mai essere, un meccanismo sordo alle ragioni della certezza del diritto.

9. Il risultato al quale sono pervenuto resterebbe fermo, debbo avvertire, anche quando si entrasse, per avventura, nell'ordine di idee avanzato dalla Commissione, considerando la decisione in esame come un accordo internazionale. La Commissione, invocando la Convenzione di Vienna, opera, per quel che importa rilevare, un duplice passaggio logico: l'art. 24 della suddetta Convenzione prevede, essa ricorda, che, in mancanza di espressa disposizione in senso contrario, «un traité entre en vigueur dès que le consentement à être lié par le traité a été établi pour tous les États ayant participé à la négociation»; la decisione si forma, poi, con il consenso di tutte le parti, dal momento che è prescritta la delibera unanime del Consiglio, e per ciò stesso entra in vigore dalla data in cui è adottata. Così ragionando, la Commissione confonde, tuttavia, l'adozione con l'entrata in vigore dell'atto. Altro è adottare la decisione all'unanimità, altro è manifestare la volontà

che il disposto della decisione — il che significa, per la tesi qui considerata, il contenuto prescrittivo dell'accordo — debba subito vincolare le parti. Nella stessa Convenzione di Vienna, all'art. 12, è infatti stabilito che la firma del trattato — alla quale dovrebbe, secondo la Commissione, equivalere nel nostro caso la pura e semplice adozione dell'atto — concreta la volontà di obbligarsi solamente nelle tre seguenti ipotesi:

«a) lorsque le traité prévoit que la signature aura cet effet;

b) lorsqu'il est par ailleurs établi que les États ayant participé à la négociation étaient convenus que la signature aurait cet effet; ou

c) lorsque l'intention de l'État de donner cet effet à la signature ressort des pleins pouvoirs de son représentant ou a été exprimée au cours de la négociation».

Orbene, nessuna di tali ipotesi ricorre nella specie. In primo luogo, né la decisione n. 3/80, né il trattato di associazione prevedono che il silenzio circa la data di entrata in

vigore dell'atto equivalga a consenso delle parti ad essere obbligate con effetto immediato¹⁷. Non ricorre la seconda ipotesi, dal momento che non risulta in alcun senso l'intenzione delle parti di considerare l'atto vigente a partire dalla relativa adozione. Al contrario, tenuto conto del contenuto della decisione, delle sue importanti ripercussioni finanziarie, nonché della necessità di predisporre adeguate misure di esecuzione, una tale conclusione non è attendibile. Infine, non può neppure dirsi che risultino soddisfatti i requisiti previsti dalla lett. c) del menzionato art. 12. Ed infatti, dato e non concesso che i rappresentanti delle parti siano plenipotenziari ai sensi della Convenzione di Vienna, occorrerebbe pur sempre che essi abbiano manifestato la volontà di impegnare lo Stato contraente da essi rappresentato con effetto immediato¹⁸. Il conferimento dei pieni poteri altro non è, invero, che la designazione del plenipotenziario come organo abilitato ad esprimere il consenso dello Stato, senza necessità di ulteriori attività di ratifica, accettazione o approvazione del trattato. Non basta, però, che il plenipotenziario sia abilitato ad esprimere il consenso del proprio Stato ad essere obbligato, *illico et immediate*, dal trattato. Occorre, altresì, che egli abbia inteso avvalersi di tale potere. Ed è questione di interpretazione vedere se l'intento che qui si richiede sussista, in concreto, oppure no. A me pare che la risposta debba, nel presente caso, essere negativa. Considerato, anche qui, il contenuto della decisione, il suo tenore letterale e le conseguenze che sarebbero scaturite dalla sua applicazione immediata, non si può certo presumere che le parti abbiano

consentito ad essere da essa obbligate dal giorno della relativa adozione.

10. In conclusione, la si consideri come atto risultante dall'esercizio del potere attribuito al Consiglio di associazione, ovvero come una figura di accordo internazionale, la decisione n. 3/80 può ritenersi come entrata immediatamente in vigore solo se in tal senso depona la volontà di chi l'ha posta in essere. Proprio su questo punto, la Commissione non riesce a dimostrare il buon fondamento della sua tesi. L'intenzione di conferire all'atto immediata efficacia deve, dicevo sopra, risultare in modo non equivoco. Il silenzio circa la data di entrata in vigore non significa certo tacita manifestazione della volontà che l'atto sia immediatamente vigente. Semmai, è vero il contrario: dato il suo valore essenzialmente negativo, il silenzio non può di regola valere come consenso: l'accettazione, nel nostro caso, dell'effetto immediato della decisione non può essere *presunta* ma deve essere *desunta* da quanto la decisione dispone e da tutti gli elementi che consentono all'interprete di individuare e ricostruire correttamente la volontà dell'autore dell'atto. Aggiungo, sempre con riguardo alla tesi avanzata dalla Commissione, che nel diritto internazionale la volontà delle parti è sovrana e, in caso di dubbio, il generale canone ermeneutico *in dubio mitius* impone all'interprete di scegliere fra le varie, possibili letture del testo considerato, quella che comporta minori oneri per le parti. Nella specie, l'immediata entrata in vigore della decisione avrebbe pesanti ricadute di ordine finanziario e non si può ritenere che le parti abbiano voluto accollarsene fin dal giorno dell'adozione

17 — Sarebbe vano richiamare l'art. 22 dell'Accordo di associazione, ai sensi del quale le decisioni sono vincolanti. Qui non si discute, infatti, se le decisioni siano, oppure no, vincolanti; si tratta, invece, di stabilire a partire da qual momento lo siano. E, sotto questo profilo, la norma non dice nulla.

18 — V. Morelli: *Nozioni di diritto internazionale*, Padova, 1967, pag. 308.

dell'atto, laddove hanno mancato di prevenire espressamente un tale effetto.

11. Ritengo pertanto di dover preferire la tesi proposta dalle istituzioni convenute nel giudizio principale, nonché dagli Stati membri intervenuti nella presente procedura. Tale tesi muove dalla considerazione che le norme contenute nella decisione n. 3/80 sono incomplete e richiedono necessariamente disposizioni attuative. Il rilievo è corretto. Nell'intenzione delle parti, l'entrata in vigore della decisione non era immediata, ma veniva fatta dipendere dall'adozione delle misure di attuazione. Tali norme sono state, dicevamo, elaborate dalla Commissione ma non sono state ancora adottate dal Consiglio¹⁹. La decisione n. 3/80 non è dunque entrata in vigore, né, per le ragioni ora indicate, lo poteva essere.

12. Non merita, poi, di essere condiviso l'argomento della Commissione secondo cui tali

misure di attuazione sarebbero, nel caso di specie, superflue dal momento che la decisione n. 3/80 è chiara e precisa quanto e come occorre perché essa riceva immediata applicazione. Anzitutto, se l'autore dell'atto ha ritenuto che fossero indispensabili misure integrative ed ha subordinato l'entrata in vigore della decisione precisamente all'emanazione di queste norme, non vedo come il giudice possa operare una diversa valutazione. Ma anche a voler prescindere da questo assorbente rilievo, sta di fatto che l'adozione di norme attuative era effettivamente necessaria. A nulla varrebbe obiettare — come sembra fare la Commissione — che il contenuto della decisione in esame era *self-executing* e che la proposta di regolamento da essa avanzata si giustificerebbe unicamente per il fatto che, all'atto di produrla, nel 1983, era ancora vigente la prassi di trasporre, sempre e comunque, tutte le decisioni del Consiglio di associazione. Se fosse vero quanto dice la Commissione, sarebbe stato sufficiente che la sua proposta si limitasse al disposto dell'art. 1, ai sensi del quale «la decisione n. 3/80 del Consiglio di associazione CEE-Turchia, del 19 settembre 1980, relativa all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale degli Stati membri delle Comunità europee ai lavoratori turchi ed ai loro familiari, allegata al presente regolamento, è *applicabile* nella Comunità»²⁰. Non si spiegherebbero, invece, gli ulteriori 79 articoli della proposta ed i suoi 7 allegati, nei quali sono dettate le precise e dettagliate norme necessarie per l'applicazione della decisione n. 3/80 nell'ambito della Comunità²¹. In altri

19 — A nulla varrebbe obiettare, come ha fatto in udienza la Commissione, che una clausola analoga all'art. 32 figurava anche nelle decisioni oggetto della sentenza Sevince ed era stata, in quel giudizio, valutata dalla Corte come una mera ripetizione del principio di esecuzione del trattato secondo buona fede. È, infatti, agevole ribattere che ogni clausola va interpretata nel suo contesto. Ed il contesto del presente caso differisce radicalmente da quello che caratterizzava la causa Sevince. Lì si trattava di decisioni il cui contenuto era completo, qui si tratta di un regolamento negoziale incompleto, che invece richiede l'adozione di norme di attuazione. Inoltre, mentre in quel caso le decisioni prevedevano l'entrata in vigore, qui tale previsione manca; e la previsione che saranno poi adottate le necessarie misure di esecuzione deve precisamente essere letta in connessione con il fatto che la data di entrata in vigore non è stata prevista.

20 — Il corsivo è mio.

21 — È bene osservare che la proposta non è mai stata ritirata dalla Commissione e risulta ancora pendente dinanzi al Consiglio; un tale comportamento sembra ulteriormente confermare che la stessa Commissione ritiene, ancor oggi, indispensabile l'adozione di norme di attuazione volte ad applicare la decisione n. 3/80.

termini, la proposta della Commissione del 1983 non costituiva una mera ricezione della decisione qui considerata; essa era invece diretta a predisporre un vero e proprio regolamento di attuazione, come risulta, del resto, dallo stesso preambolo dell'atto, dove è detto che «è opportuno attuare tale decisione nella Comunità e stabilirne le modalità d'applicazione complementari»²².

Pertanto, era giustificato ritenere che l'applicazione, nella Comunità, della decisione n. 3/80 richiedeva necessariamente la preliminare adozione di un regolamento attuativo. Mi pare, infatti, che non si possa concepire il funzionamento di un sistema di sicurezza sociale in assenza di un concreto quadro normativo di applicazione. In particolare, sono necessarie dettagliate disposizioni relative al divieto di cumulo, alla totalizzazione dei periodi, alla prorattizzazione delle prestazioni, ai controlli, amministrativi e medici, ai quali si devono sottoporre i lavoratori interessati, alla ripartizione ed al calcolo delle spese fra le istituzioni degli Stati membri, alla presentazione ed istruttoria delle domande di prestazioni, all'eventuale insorgere di controversie fra le istituzioni degli Stati membri. Occorre, insomma, tutto un complesso di regole inteso a disciplinare la complessa materia di cui qui ci occupia-

mo²³. Proprio tali regole la Commissione si era curata di disporre con la menzionata proposta di regolamento del 1983. Ricordo, del resto, che lo stesso regolamento n. 1408/71²⁴ ha richiesto a suo tempo l'adozione di un dettagliato regolamento di applicazione²⁵ e che, come riconosce la stessa Commissione, le norme di attuazione da essa predisposte con riguardo alla decisione n. 3/80 ricalcano, in larga misura, proprio quelle contenute in tale ultimo regolamento.

Non può dirsi, d'altra parte, che le disposizioni della decisione n. 3/80 potrebbero essere integrate con il ricorso alle disposizioni corrispondenti o analoghe dettate dal regolamento n. 1408/71 e dai regolamenti adottati per la sua applicazione. Siffatta integrazione sarebbe, a mio avviso, del tutto ingiustificata. La decisione in esame non intende disporre, in favore dei lavoratori turchi, lo stesso regime previsto dai menzionati regolamenti per i lavoratori comunitari. Basta leggere la decisione per avvedersi che talune norme di quei regolamenti sono dichiarate applicabili. Altre non lo sono. In

23 — È bene ricordare che l'esigenza di norme attuative si pone anche con specifico riguardo agli artt. 12 e 13 della decisione, che costituiscono oggetto del presente giudizio. A tale riguardo, basti considerare l'art. 6 della proposta di regolamento di attuazione della Commissione, che detta «norme generali concernenti l'applicazione delle disposizioni relative al divieto di cumulo», con riguardo alle «prestazioni d'invalidità, vecchiaia e morte (pensioni)», l'art. 13 della suddetta proposta, che prevede «norme generali relative alla totalizzazione dei periodi» ed è specificamente inteso a dare applicazione agli articoli 12 e 13 della decisione, nonché il capitolo 3 del titolo IV, intitolato «invalidità, vecchiaia e morte (pensioni)».

24 — Regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità (GU L 149 del 5.7.1971, pag. 2).

25 — Regolamento (CEE) del Consiglio, 21 marzo 1972, n. 574, che fissa le modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 1408/71 relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità (GU L 74 del 27.3.1972, pag. 1).

22 — Il corsivo è mio.

alcuni casi, poi, è addirittura prevista una disciplina sostitutiva o derogatoria rispetto a quei testi. Nella decisione qui considerata si ritrovano semmai specifici rinvii ricettizi a talune norme del regolamento n. 1408/71 e non, invece, un rinvio formale all'integrale disciplina posta da tale regolamento. Poiché un tale rinvio è solo puntuale e ricettizio, esso deve intendersi limitato alla disposizione richiamata e non può essere, quindi, esteso alle relative norme di applicazione in seguito dettate. Ecco perché l'applicazione della decisione n. 3/80 richiede l'adozione di apposite norme di attuazione, senza che queste possano essere dedotte, in via interpretativa, con richiamo ad altra disciplina comunitaria che ha riguardo alla materia della sicurezza sociale.

13. Concludendo: la questione che concerne l'entrata in vigore, e di conseguenza l'integrazione della decisione del Consiglio nell'ordinamento comunitario, non può né deve risolversi facendo affidamento sull'automatismo degli effetti, che la Commissione vuole riconnettere all'adozione dell'atto, ma guardando all'intento manifestato dal Consiglio nel porlo in essere. Per le ragioni già spiegate, l'entrata in vigore della decisione deve ritenersi condizionata all'emanazione delle norme attuative ed integrative ²⁶ che lo stesso

autore dell'atto ha ritenuto indispensabili ²⁷. Il giudice non può scostarsi da tale apprezzamento.

Il risultato al quale pervengo, lungi dal contraddire quel che la Corte ha statuito sulla trasposizione degli atti del Consiglio di associazione, trae da questa giurisprudenza le logiche conseguenze. La Corte ha detto che non occorre un formale ed apposito atto di trasposizione per una decisione quale è quella in esame. La decisione è immediatamente integrata nell'ordinamento comunitario, a partire dalla sua entrata in vigore. Se così è, l'entrata in vigore significa, non soltanto il perfezionamento della norma sul piano dell'ordinamento esterno in cui essa è posta in essere, ma evidentemente anche la sua incorporazione nell'ordinamento comunitario. Il porre la norma immediatamente in vigore significa dunque — se si segue, come io credo si debba, l'orientamento giurisprudenziale che qui viene in considerazione — volerla immediatamente integrare nella sfera della Comunità, con tutte le conseguenze che da ciò discendono: ed è la concreta ed inequivoca volizione di un tale effetto che l'interprete deve acclarare, come ho sopra

26 — È interessante notare che il regolamento n. 1408/71 si ispira precisamente alla medesima tecnica legislativa. L'art. 99 di tale regolamento dispone, infatti, che esso «entra in vigore il primo giorno del settimo mese successivo alla pubblicazione (...) del regolamento di applicazione (...)». Il che dimostra che, anche in ambito comunitario, l'entrata in vigore, e di conseguenza l'applicabilità, della normativa di base in materia di sicurezza sociale può essere, ed è infatti stata, condizionata all'emanazione di specifiche norme attuative.

27 — Va però aggiunta una precisazione. Nella specie, la necessità di misure di esecuzione condiziona, non già l'applicazione di una norma già vigente, ma addirittura l'entrata in vigore della norma. Il caso differisce dunque da quelli già esaminati dalla Corte nei quali si è detto che non occorrono misure integrative o attuative di una decisione del Consiglio di associazione, le cui previsioni sono sufficientemente chiare e precise per poter essere immediatamente applicate. In quei giudizi, infatti, si trattava di decisioni già entrate in vigore. Ed è chiaro che, se la norma è già vigente e non esige ulteriori specificazioni, essa può spiegare immediatamente i propri effetti.

spiegato. Nel nostro caso, le norme complementari di esecuzione sono indispensabili, sia per mettere la norma in vigore, facendo così operare il meccanismo di trasposizione automatica, qual esso è stato configurato dalla Corte, sia per consentire al giudice di applicare tali disposizioni agli interessati.

Poiché la decisione n. 3/80 non è ancora entrata in vigore, il sopra citato orientamento giurisprudenziale di questa Corte impone di ritenere che la decisione qui in esame non costituisce parte integrante dell'ordinamento giuridico comunitario.

14. Aggiungo un'ultima considerazione. La circostanza che un atto adottato ben 16 anni orsono non sia ancora entrato in vigore non deve certo stupire, né essere considerata un'anomalia. Vi sono numerosi esempi di atti e trattati adottati ma mai entrati in vigore ovvero entrati in vigore a distanza di decenni. Certo, si potrebbe domandare se il comportamento della parte che avrebbe dovuto predisporre le misure di esecuzione necessarie all'entrata in vigore della decisione n. 3/80 sia corretto o conforme a buona fede. Tale problema non si pone, tuttavia, in questa sede: la Corte non è qui chiamata a pronunziarsi sulla eventuale responsabilità internazionale di alcun soggetto che abbia pregiudicato l'entrata in vigore dell'atto che qui rileva. Essa deve semplicemente accertare se l'autore dell'atto ha manifestato la volontà di farlo entrare subito in vigore. E la risposta, come ho osservato, è negativa.

Sul secondo quesito

15. Il secondo quesito è diretto, in sostanza, ad accertare se dalla decisione n. 3/80 possano scaturire effetti giuridici qualora questa «non sia ancora applicabile nella Comunità». In caso di risposta affermativa, si chiede poi se gli artt. 12 e 13 di detta decisione siano sufficientemente chiari e precisi per poter loro riconoscere diretto effetto.

A mio avviso, la prima parte del quesito deve ricevere risposta negativa. La nozione di applicabilità, infatti, va qui intesa come imputazione dell'atto all'ordinamento giuridico comunitario. E se l'atto, per le ragioni già viste, non è ancora applicabile — e non costituisce dunque parte integrante di tale ordinamento — non si vede quali effetti giuridici esso possa produrre. Nessun effetto, e neppure quindi l'effetto diretto sul quale il giudice di rinvio interroga la Corte, può scaturire da una norma non entrata a far parte dell'ordinamento comunitario.

La seconda parte del quesito è richiesta solo in caso di risposta affermativa alla prima e non va quindi considerata.

Sul terzo quesito

16. La terza domanda pregiudiziale è diretta ad accertare se il riferimento, nella decisione

n. 3/80, a talune disposizioni del regolamento n. 1408/71 debba intendersi in senso statico o dinamico. Anche qui, il quesito presuppone che la decisione sia già entrata in vigore e sia dunque applicabile nella Comunità. Pertanto, la risposta deve ritenersi assorbita dalla soluzione negativa che io credo si imponga con riferimento ai quesiti sub 1) e 2).

Conclusioni

17. In considerazione di quanto sopra esposto, propongo quindi alla Corte di rispondere nel seguente modo ai quesiti posti dall'Arrondissementsrechtbank di Amsterdam:

- «1) Poiché la decisione n. 3/80 del Consiglio di associazione CEE-Turchia, relativa all'applicazione delle normative di sicurezza sociale degli Stati membri della Comunità europea ai lavoratori turchi e ai loro familiari, non è ancora entrata in vigore, essa non costituisce parte integrante dell'ordinamento giuridico comunitario né è dunque immediatamente applicabile in tale ordinamento.
- 2) Nessun effetto giuridico può in conseguenza scaturire, nell'ambito dell'ordinamento comunitario, dalla citata decisione».