

## Unione europea

### L'ingresso dei cittadini turchi nell'Unione europea al tempo della sentenza *Demirkan*

*Sommario:* 1. La questione giuridica oggetto del caso *Demirkan*. – 2. Il rilievo della libera circolazione dei servizi nell'Unione e l'impossibilità di estendere all'Associazione tra UE e Turchia la giurisprudenza *Luisi e Carbone*. – 3. La finalità limitata dell'Associazione tra UE e Turchia e il precedente della sentenza *Ziebell*. – 4. Ancora visti all'ingresso nei Paesi UE per i cittadini turchi: prospettive dell'immediato futuro.

1. La sentenza resa dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella causa *Leyla Ecem Demirkan* attiene alla vicenda di una cittadina turca che chiedeva di fare ingresso in Germania in qualità di turista senza dover previamente ottenere un visto: ciò a dispetto della legge tedesca sul soggiorno degli



Unione europea, Corte di giustizia (Grande Sezione), *Leyla Ecem Demirkan c. Bundesrepublik Deutschland*, causa C-221/11, sentenza del 24 settembre 2013 ([www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu))

stranieri, sulla base della quale ella aveva effettivamente fatto richiesta di un visto per vederselo negare, e in forza dell'art. 41, par. 1, del Protocollo addizionale all'Accordo di associazione tra UE e Turchia, che per la ricorrente doveva esplicitare, nei suoi confronti, effetti diretti. Quest'ultima disposizione contiene una clausola di *standstill* riferita, oltre che alla libertà di stabilimento, alla libera prestazione dei servizi. Di essa già la Corte aveva ripetutamente ammesso l'efficacia diretta a favore di prestatori di servizi turchi (da ultimo *Veli Tum e Mehmet Dari*, causa C-16/05, sentenza del 20 settembre 2007, punto 46). Più specificamente, nonostante la Corte da sempre escluda in termini generali che le disposizioni relative all'associazione tra UE e Turchia incidano sul potere degli Stati membri di disciplinare l'ingresso nel proprio territorio di cittadini turchi (da ultimo *Tum e Dari*, cit., punto 52), la suddetta clausola di *standstill* ha fornito la base per reputare inammissibile la richiesta di visti ai fini dell'ingresso di autotrasportatori turchi in Germania (*Mehmet Soysal e Ibrahim Savatli*, causa C-228/06, sentenza del 19 febbraio 2009, in particolare i punti 55-57. In dottrina, S. Peers, "EC Immigration Law and EC Association Agreements: Fragmentation or Integration?", in *European Law Review* 2009, p. 628 ss.; G. Cellamare, "I diversi regimi normativi applicabili all'ingresso e al soggiorno degli stranieri nell'Unione europea in base alla cittadinanza degli stessi", in *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, E. Triggiani (a cura di), Bari, 2011, pp. 129-134; M. Evola, "Adesione all'Unione europea della Turchia e condizione giuridica dei cittadini turchi nella giurisprudenza della Corte di giustizia", ivi, p. 391 ss.). Infatti, il Protocollo addizionale, con la relativa clausola di *standstill*, è in vigore nei confronti di questo Paese a partire dal 1° gennaio 1973. Invece, solo a partire dal 1° luglio 1980 la normativa tedesca subordina l'ingresso dei cittadini di Stati terzi, compresi i Turchi, al rilascio di un visto (*Soysal e Savatli*, cit., punto 52), senza che abbia rilievo il fatto che la versione di tale normativa in vigore al momento della sentenza in commento costituisca attuazione, in Germania, del regolamento n. 539/2001 (*Soysal e Savatli*, cit., punti 53-54). La causa *Demirkan* è ispirata

precisamente alla sentenza *Soysal e Savatli*, la cui estensione al caso di specie richiedeva tuttavia l'applicabilità della clausola di *standstill* anche ai destinatari dei servizi, oltre che ai prestatori, in aderenza con il filone giurisprudenziale inaugurato dalla Corte di giustizia a proposito del mercato interno con la sentenza *Luisi e Carbone* (v. *Luisi e Carbone*, cause riunite n. 286/82 e n. 26/83, sentenza del 31 gennaio 1984). Per questo l'Avvocato generale della causa ha potuto efficacemente affermare che la problematica oggetto della causa *Demirkan* «è frutto dell'incontro tra due correnti giurisprudenziali della Corte», rispettivamente espresse per l'appunto nelle sentenze *Soysal e Savatli* e *Luisi e Carbone* (Avvocato generale Cruz Villalón, *Demirkan*, causa C-221/11, conclusioni dell'11 aprile 2013).

Nel caso *Demirkan* la Corte ha escluso l'applicabilità ai Turchi, destinatari di servizi nell'Unione europea, della giurisprudenza *Luisi e Carbone*: è questo il primo e principale aspetto della sentenza a meritare un approfondimento. Tale soluzione e, per certi aspetti, le motivazioni addotte a sostegno riconducono a pieno titolo la sentenza all'impostazione in forza della quale la Corte nega l'assimilazione del trattamento dei cittadini turchi, ai fini della loro circolazione nell'Unione europea, a quello dei cittadini degli Stati membri: anche a questo profilo si dedicheranno, successivamente, alcune brevi considerazioni. Ci si soffermerà infine sulle importanti implicazioni politiche della sentenza per il tema dei visti di ingresso nell'UE dei cittadini della Turchia.

2. La Corte è pervenuta alla conclusione di negare la libertà di circolazione dei servizi 'passiva' nel quadro dell'Associazione con la Turchia per l'impossibilità di replicare, in tale contesto, il ragionamento sviluppato in *Luisi e Carbone*. Si noti, peraltro, che nelle diverse sentenze che hanno reiterato l'estensione, nel mercato interno, della libertà di circolazione dei servizi ai loro destinatari, la Corte si è sempre limitata a richiamare il principio senza mai ripercorrere o arricchire il ragionamento alla sua base: sicché effettivamente la sentenza *Luisi e Carbone* costituisce in proposito l'unico punto di riferimento. Ebbene, come si ricorda in *Demirkan* (punto 34), nella sentenza suddetta la Corte ha ritenuto di distinguere la libertà di circolazione dei servizi 'attiva' da quella 'passiva' in quanto solo la prima trova espressione nei Trattati istitutivi – segnatamente nell'attuale art. 57 TFUE, comma 3 – mentre la seconda va compresa nella nozione di libera prestazione dei servizi sancita dall'art. 56 TFUE in quanto della prima costituisce «il necessario complemento»: ciò in considerazione dell'obiettivo dei Trattati istitutivi «di liberalizzare qualsiasi attività remunerata e non ricadente sotto le disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, delle persone e dei capitali» (*Luisi e Carbone*, cit., punto 10). L'impossibilità di replicare un siffatto ragionamento, sulla base dell'art. 41, par. 1, del Protocollo addizionale, a proposito dei destinatari di servizi turchi, si deve a due ordini di motivazioni. La prima è che, in tema di servizi, l'art. 14 dell'Accordo di associazione obbliga le parti non già a realizzare la loro libera circolazione in termini equivalenti ai Trattati sull'integrazione europea e al loro diritto derivato, ma più limitatamente a considerare «tali disposizioni come fonti di ispirazione» (*Demirkan*, cit., punto 45): il che, peraltro, il Consiglio di associazione non ha ancora realmente cominciato a fare, essendosi limitato ad aprire i negoziati in materia con la decisione n. 2/2000, dell'11 aprile 2000 (ivi, punti 13 e 46). La seconda motivazione, più articolata, si può sintetizzare con la fondamentale differenza tra le finalità dell'Accordo di associazione e il suo protocollo addizionale, da un lato, e del Trattato sull'Unione europea, dall'altro, essendo la prima secondo la Corte di natura «esclusivamente economica» (ivi, punti 50, 51 e 56: v. *infra*, par. 3). «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 co-

me spazio senza frontiere interne, eliminando tutti gli ostacoli che si frappongono alla realizzazione di un siffatto mercato» (ivi, punto 56).

Le conclusioni suddette sembrano condivisibili tanto sul piano del metodo, che nel merito. Sotto il primo profilo, la Corte ha impostato il proprio ragionamento sui principi, già consolidati nella propria giurisprudenza, per cui l'interpretazione di un accordo concluso con uno Stato terzo non può giovare in modo automatico di quella di corrispondenti disposizioni del diritto dell'Unione relative al mercato interno, a meno che ciò non sia espressamente previsto nell'accordo in questione (*Demirkan*, cit., punto 44). Detta interpretazione dipende dalle finalità rispettivamente perseguite dalle disposizioni in gioco – quelle dell'accordo con lo Stato terzo e quelle pertinenti al mercato interno – nei rispettivi ambiti (ivi, punto 47). Quanto al merito, sebbene la motivazione addotta dalla Corte a sostegno della conclusione raggiunta nella sentenza *Luisi e Carbone* sia molto scarna, essa appare effettivamente incentrata sul legame della soluzione di comprendere gli utenti dei servizi nella libertà di circolazione sancita dagli art. 56 ss. TFUE con la necessità di realizzare nell'Unione un mercato interno corrispondente a uno spazio senza frontiere per tutte le sue componenti (sul punto J.-V. Louis, “Free Movement of Tourists and Freedom of Payments in the Community: the Luisi-Carbone Judgment”, in *Common Market Law Review* 1984, p. 625-637, in part. p. 630). Questo punto è veramente decisivo per la soluzione del caso *Demirkan*: al pari infatti delle disposizioni dell'Accordo di associazione con la Turchia e del suo Protocollo, neppure le disposizioni del Trattato di Roma, trasigrate con identico contenuto nel TFUE, contenevano riferimenti alla libera prestazione dei servizi ‘passiva’, con la conseguenza di non poter fare affidamento sul loro significato letterale. Di più, a fronte della laconicità delle prime, non solo l'attuale art. 57, 3° comma, TFUE si riferisce esplicitamente ai prestatori (lo sottolinea la Corte in *Demirkan*, cit., punto 34, reiterando *Luisi e Carbone*, cit., punto 10. Tra i commentatori, tale aspetto è stato sottolineato anche prima di quest'ultima sentenza da M. Petersen, “Capital Movements and Payments under the E.E.C. Treaty after Casati”, in *European Law Review* 1982, p. 167-182, e in part. pp. 178-179. Contra le osservazioni della Commissione in *Watson e Belmann*, causa 118/75, sentenza del 7 luglio 1976, p. 1192, ma l'intero Titolo IV, Capo 3 TFUE è costruito intorno al ruolo di questi ultimi: particolarmente chiari risultano in proposito ambedue i commi dell'art. 56 e l'art. 61. D'altro canto, l'applicazione delle norme sulla libera circolazione dei servizi ai loro destinatari sembra senz'altro frutto di un'interpretazione ampia o estensiva (così J.-V. Louis, *op. cit.*, p. 629 e, di recente V. Trstenjak ed E. Beysen, “The Growing Overlap of Fundamental Freedoms and Fundamental Rights in the Case Law of the CJEU”, in *European Law Review* 2013, p. 293 ss., pp. 296-297): altro punto, questo, di fondamentale importanza per chiarire come l'applicazione della clausola di *standstill* dell'Associazione con la Turchia ai destinatari dei servizi abbisognasse di un adeguato contesto normativo, che la Corte ha reputato assente. Ancora a sostegno delle opposte conclusioni raggiunte rispettivamente in *Luisi e Carbone*, a proposito dell'integrazione europea, e in *Demirkan*, a proposito dell'Associazione con la Turchia, va infine sottolineato che mentre il diritto derivato dell'UE comprendeva, già prima della sentenza del 1984, disposizioni sulla libera circolazione dei destinatari dei servizi – segnatamente nel Programma generale per la soppressione delle restrizioni alla libera prestazione dei servizi (in GU 1962 del 15 gennaio 1962), nella direttiva 64/221/CEE del Consiglio del 25 febbraio 1964, per il coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento e il soggiorno degli stranieri, giustificati da motivi d'ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica (in GU 1964 del 4 aprile 1964) e nella direttiva 73/148/CEE del Consiglio del 21 maggio 1973, relativa alla

soppressione delle restrizioni al trasferimento ed al soggiorno dei cittadini degli Stati membro all'intero della Comunità in materia di stabilimento e di prestazione di servizi (in GU L 172 del 28 giugno 1973) –, il diritto derivato sviluppato nel quadro dell'Associazione è, a questo proposito, del tutto involuto.

Nondimeno, alcune considerazioni della Corte di giustizia nella sentenza *Demirkan*, le quali peraltro sembrano riprese dall'Avvocato generale della causa, sollevano perplessità che sembra opportuno evidenziare. Corte e Avvocato generale si riferiscono infatti non solo all'obiettivo dell'Unione di realizzare un mercato interno privo di ostacoli, rispetto al quale la circolazione dei servizi costituisce una nozione residuale e dunque da estendere quanto più possibile in funzione dell'obiettivo medesimo, ma anche allo scopo di «consentire una libera circolazione delle persone di ordine generale, [...] applicabile, ai sensi dell'articolo 21 TFUE, ai cittadini dell'Unione» (*Demirkan*, cit., punto 53). L'Avvocato generale Cruz Villalón completa la nozione di mercato unico caratterizzato dall'«eliminazione di ogni intralcio alla libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali fra gli Stati membri» (conclusioni, cit., punto 67), cui la libera circolazione dei servizi 'passiva' è funzionale, con considerazioni secondo cui il protagonista di un mercato siffatto è non già l'*homo oeconomicus* ma il cittadino, intendendo con ciò dimostrare che gli obiettivi dell'Unione «vanno ben al di là dell'aspetto economico» (ivi). Le perplessità sollevate dalle considerazioni ricordate si devono al fatto che, con esse, Corte e Avvocato generale attribuiscono all'effetto generalmente riconosciuto a sentenze come *Luisi e Carbone* e i suoi seguiti – che è quello di aver contribuito al processo che, nel sistema dei Trattati europei, ha trasformato l'*homo oeconomicus* in cittadino – il valore di causa della soluzione della specifica questione oggetto della sentenza in esame. Nell'attuale quadro giuridico dell'Unione, caratterizzato dall'istituto della cittadinanza europea e dalla connessa disciplina della libera circolazione delle persone stabilita dalla direttiva 2004/38/CE (direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, in GU L 229 del 29 giugno 2004) le considerazioni suddette sono certamente ineccepibili. Altrettanto non sembra però potersi dire per il quadro giuridico comunitario esistente al momento della sentenza *Luisi e Carbone*, nonostante il preambolo al Trattato di Roma esprimesse l'auspicio di un'unione sempre più stretta tra i popoli d'Europa (v., per tutti, B. Wilkinson, "Towards European Citizenship? Nationality, Discrimination and Free Movement of Workers in the European Union", in *European Public Law* 1995, p. 417 ss., pp. 418-421). Eppure è questo quadro che nella causa *Demirkan* occorre considerare, poiché è ovvio che l'Associazione con la Turchia non ha la realizzazione della libera circolazione delle persone in quanto tali tra i suoi valori fondanti, e altrettanto ovvio è che, nell'UE, originariamente la libertà di circolazione degli utenti dei servizi non ha potuto beneficiare di un contesto normativo assimilabile, sotto il profilo in considerazione, a quello attuale. Ebbene, nella sentenza *Luisi e Carbone*, la Corte ha collegato solo alle liberalizzazioni necessarie a realizzare il mercato unico l'applicazione ai destinatari dei servizi della libertà espressamente riferita ai prestatori. Va inoltre sottolineato che l'Avvocato generale di quella causa era pervenuto alla medesima soluzione della Corte su basi diverse, tra le quali la prima interessa in modo particolare perché completamente ancorata al mercato: si tratta dell'importanza economica del turismo e delle prestazioni sanitarie e scolastiche, di cui era causa in *Luisi e Carbone*, nel panorama europeo dei servizi. Secondo l'Avvocato generale, «[t]ra i valori del Trattato [...] la libera circolazione dei servizi occupa un posto di primo piano. Amputarle un ramo economicamente rilevantissimo com'è il turismo significa dimezzarne la portata; quindi disconoscerle quel

posto; quindi negare che essa abbia per il processo di integrazione il rilievo conferitole dall'art. 3» (Avvocato generale, *Luisi e Carbone*, cit., conclusioni del 15 novembre 1983). Ancorate al mercato erano state pure alcune posizioni contrarie a comprendere i destinatari dei servizi dall'ambito della libera circolazione degli stessi (v. in proposito J.-V. Louis, *op. cit.*, pp. 629-630). In una prospettiva più ampia, si ricordi infine che già nel 1979, cioè a dire ben prima dell'istituzione della cittadinanza europea, la Commissione aveva proposto l'adozione di una direttiva sul diritto dei cittadini degli Stati membri di risiedere nel territorio di un altro Stato membro proprio al fine di garantire la libertà di circolazione nell'Unione a questi soggetti senza necessità di un loro legame con un'attività economica (v. *Proposal for a Council Directive on a right of residence for nationals of Member States in the territory of another Member State*, COM(79)215 def., del 26 luglio 1979, su cui cfr. C. Closa, "The Concept of Citizenship in the Treaty on European Union", in *Common Market Law Review* 1992, p. 1137-1169, in part. p. 1142). Com'è noto, questo testo non ha raccolto il consenso del Consiglio, cosicché dieci anni dopo la Commissione ha proposto in sua vece l'adozione di tre nuove direttive ancora incentrate sul fatto che gli individui loro beneficiari avessero un ruolo nel ciclo produttivo (così espressamente C. Closa, *op. cit.*, p. 1142). Non sembra dunque corretto ritenere che, nel quadro dell'integrazione europea, la libera circolazione dei servizi 'passiva' si debba al fatto che al centro dell'integrazione medesima vi siano i cittadini. Alla sua base vi è comunque una finalità economica: la realizzazione del mercato interno, con le 'grandi' libertà di circolazione che lo rendono uno spazio di piena integrazione tra gli Stati.

3. Nell'economia della pronuncia *Demirkan* la perplessità sollevata nelle righe precedenti ha un'importanza limitata: come si è detto, la conclusione della Corte sull'importante questione giuridica che ne è oggetto pare del tutto condivisibile. In particolare, l'eterogeneità degli scopi dell'Unione, da un lato, e dell'Associazione con la Turchia, dall'altro, è netta anche senza attribuire rilievo al fatto che, nel contesto dell'integrazione europea, la libera circolazione ha perso la sua connotazione commerciale per costituire un'attribuzione della cittadinanza europea. Scopo dell'Associazione suddetta non è comunque, infatti, l'istituzione di un mercato interno tra le parti contraenti, caratterizzato dalle massima libertà di circolazione di tutte le componenti, ma il «favorire lo sviluppo economico della Turchia» (*Demirkan*, cit., punto 50, facendo rinvio a *The Queen c. Secretary of State for the Home Department ex parte: Abdulnasir Savas*, causa C-37/98, sentenza dell'11 maggio 2000, punto 53). Altrove la Corte aveva rilevato come ulteriore scopo dell'Accordo di associazione, che pure contribuisce a qualificare la sua finalità compressiva come «esclusivamente economica», sia «promuovere il rafforzamento continuo ed equilibrato delle relazioni commerciali ed economiche tra le parti contraenti» (*Nural Ziebell*, causa C-371/08, sentenza dell'8 dicembre 2011, rispettivamente punti 64 e 63). Questo scopo così limitato nella sua connotazione economica non può considerarsi *de facto* ampliato in esito alla condizione, propria della Turchia, di candidato ad aderire all'Unione, cioè a dire come risultato di un'interpretazione evolutiva dei Trattati sull'Associazione (per questa tesi v. C. Matera, "Case C-221/11 Leyla Demirkan: Introducing 'Regressive Interpretation' for Association Agreements", in *eurolawblog* dell'11 ottobre 2013). Ciò, nonostante in tali Trattati siano previste libertà di circolazione ricalcate su quelle del mercato interno, in modo funzionale all'adesione della Turchia all'UE (M. Evola, *op. cit.*, pp. 391-395). Il carattere intrinsecamente preparatorio della condizione di candidato in linea di massima lo impedisce, in particolare il fatto che solo con l'adesione lo Stato candidato entra a far parte di quel mercato interno i cui meccani-

smi di funzionamento sono centrali nella sentenza *Luisi e Carbone*. A maggior ragione l'ampliamento ipotizzato deve escludersi nel caso specifico della Turchia: il tema dell'ingresso e del soggiorno dei cittadini turchi nell'UE è sempre rimasto escluso dai lavori del Consiglio di associazione (G. Cellamare, *op. cit.*, p. 131; M. Evola, *op. cit.*, pp. 395-396) e non è ancora stato definito nel quadro dei negoziati per l'adesione (v. *infra*).

Il fatto che, in *Demirkan*, la Corte abbia collegato la propria conclusione alla circostanza che solo nell'ambito dell'Unione, diversamente che nelle relazioni UE/Turchia, trovi spazio una libera circolazione delle persone dovuta al loro *status* di cittadini e non a quello di soggetti economici (così soprattutto *Demirkan*, cit., punto 53), stabilisce un forte legame tra la pronuncia in commento e la sentenza *Ziebell* della stessa Corte, incentrata proprio sul disallineamento tra il processo di integrazione europea e l'Associazione con la Turchia sotto questo profilo. Quest'ultima sentenza riguarda l'espulsione dalla Germania di un cittadino turco nato e cresciuto in quel Paese e lì ripetutamente condannato per vari reati. Richiesta di applicare in suo favore la protezione rafforzata contro l'allontanamento stabilita dalla direttiva 2004/38/CE a favore dei cittadini di altri Stati membri, la Corte di giustizia ha risposto negativamente per l'eterogeneità delle disposizioni sulla libera circolazione delle persone presenti rispettivamente nell'Accordo di associazione e nei Trattati sull'integrazione europea, cui la direttiva 2004/38/CE dà attuazione sotto questo profilo. Nel primo contesto, la libera circolazione ha una connotazione esclusivamente economica, mentre nel secondo è legata allo *status* di cittadino europeo: di qui, per la Corte, l'impossibilità di estendere ai cittadini turchi la protezione rafforzata contro l'allontanamento stabilita dalla direttiva a vantaggio dei cittadini europei.

Il legame fra le due pronunce sarebbe invero rinvenibile anche ove, in *Demirkan*, non fossero presenti le considerazioni prima criticate. Si è già ricordato, difatti, il contributo che la ricostruzione della libera circolazione dei destinatari dei servizi ha apportato all'emergere di una cittadinanza europea *de facto*, la quale a sua volta ha certamente facilitato l'inserimento nel Trattato sull'Unione europea del relativo istituto. È ovvio che negare la corrispondente ricostruzione nel quadro dell'Associazione con la Turchia significa di per sé, a prescindere dalle motivazioni, escludere in questo contesto un'evoluzione equivalente e forse anche rendere meno fluida l'adozione, ad opera delle parti contraenti, di norme più liberali in tema di ingresso e soggiorno di cittadini turchi negli Stati dell'Unione. Il fatto che la ricostruzione suddetta sia completata con la considerazione che l'Associazione con la Turchia non prevede un regime di tutela della circolazione dei cittadini in quanto tali evidenzia però un filo rosso particolarmente forte tra le sentenze *Demirkan* e *Ziebell*.

4. La sentenza *Demirkan* ha suscitato grosse delusioni da parte turca a causa della perdurante necessità per i cittadini della Turchia, che non siano prestatori di servizi nelle condizioni di giovare degli effetti diretti della clausola di *standstill* in tema di libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi, di ottenere visti di ingresso negli Stati membri dell'UE. Il governo turco sosteneva infatti il contrasto con l'Accordo di associazione della normativa di alcuni Stati membri e dell'Unione sui visti all'ingresso per i cittadini turchi proprio sotto il profilo oggetto della pronuncia *Demirkan* (D. Denti, "UE – Turchia, una questione di visti", in [www.balcanicaucaso.org](http://www.balcanicaucaso.org), 29 ottobre 2013). In un'intervista, un Ministro turco si è spinto a condannare l'estrazione politica della sentenza, asserendo che la decisione della Corte sarebbe stata ispirata dall'obiettivo di tutelare gli interessi dell'Unione a scapito dell'oggettiva interpretazione del diritto (v. "Minister Bagis's Statement on the Judgement of European Court of Justice in *Demirkan* case", in

www.avrupatimes.com, 26 settembre 2013). In effetti, attraverso questa causa si mirava precisamente a realizzare la libera circolazione dei cittadini turchi nell'area Schengen (oltre all'intervista citata, si veda I. Ricci, "La libera interpretazione della libera prestazione di servizi: i mutevoli confini dell'istituto", disponibile su [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it)), cosicché si è ipotizzato che la vera motivazione della Corte di giustizia sia stata impedire un siffatto risultato (*ibidem*). Al di là di illazioni impossibili da decifrare, soprattutto ove si convenga sulla condivisibilità in punto di diritto della sentenza *Demirkan*, quest'ultima non lascia altra scelta al governo turco che accettare l'avvio di negoziati con l'Unione sulla base della *Roadmap Towards a Visa-free Regime with Turkey*, proposta dalla Commissione europea (D. Denti, *op. cit.*). Si tratta di un risultato di notevoli implicazioni politiche, poiché tale *Roadmap* richiede alla Turchia l'assunzione di impegni precisi in tema di sicurezza dei documenti, di gestione delle frontiere, di tutela dell'ordine pubblico, della pubblica sicurezza e dei diritti fondamentali e, più specificamente, sulla riammissione dei migranti illegali. È dunque sulla disponibilità da parte turca ad accettare impegni stringenti in questi settori che si gioca la possibilità per i cittadini di questo Paese, in un futuro prossimo, di fare ingresso nell'Unione europea senza visto. Proprio a questo proposito la sentenza *Demirkan* ha già avuto conseguenze: nel dicembre scorso ad Ankara, su iniziativa del governo turco, è stato firmato l'Accordo di riammissione – che già era stato oggetto di parafatura nel giugno 2012 – ed è stato ufficialmente avviato il dialogo sulla liberalizzazione dei visti.

**Emanuela Pistoia**

**ABSTRACT. Turkish Nationals Entering the EU in the Age of the *Demirkan* Ruling**

In the *Demirkan* ruling, the Court of Justice of the European Union refused to extend the passive freedom of services first stated in the *Luisi and Carbone* ruling to Turkish tourists wishing to enter a member State of the EU without obtaining a visa. The Case Note reviews the grounds of this finding, which partially reiterates those at the basis of the *Ziebell* ruling as regards the different purposes of the Association between Turkey and the EU, on the one hand, and the Treaty on the European Union, on the other hand. Nevertheless, doubts are raised on the importance that the Court and the Advocate General in *Demirkan* attach to the link between the passive freedom of services and the concept of European citizenship. Ultimately, the impact of the ruling on the negotiation between Turkey and the EU on visa liberalization is highlighted.

*Keywords:* EU/Turkey association; standstill clause; passive freedom of services; *Luisi and Carbone* Ruling; citizenship; visa liberalization.

Professore associato di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Teramo (epistoia@unite.it)