CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIEGBERT ALBER

presentate il 14 settembre 2000 [1]

I — Introduzione

1. La controversia all'origine del presente procedimento pregiudiziale verte sull'ingresso e sul soggiorno nel Regno Unito di una coppia polacca entrata in un primo momento con visti turistici (scaduti nel frattempo) in detto Stato. A seguito del diniego di prorogare tali permessi, i ricorrenti nel procedimento a quo hanno chiesto — senza ottenerlo — che il Secretary of State for the Home Department (in prosieguo: il «convenuto») concedesse loro un permesso di soggiorno, facendo riferimento all'art. 44 dell'accordo europeo con la Polonia [2]. Con il ricorso giurisdizionale proposto essi cercano ora di far valere un diritto di soggiorno e di stabilimento nel Regno Unito sulla base dell'attività lavorativa autonoma svolta dal marito.

1 — Lingua originale: il tedesco.

2 — Decisione del Consiglio e della Commissione 13 dicembre 1993, 93/743/CE, CECA, Euratom, relativa alla conclusione dell'accordo europeo tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Polonia, dall'altra (GU L 348, pag. 1).

II — I fatti

2. Dall'ordinanza di rinvio della High Court of Justice (England & Wales) emergono i fatti seguenti.

Il ricorrente, sig. Wieslaw Gloszczuk, cittadino polacco, veniva autorizzato a far ingresso nel Regno Unito il 15 ottobre 1989, con un visto d'ingresso valido per una sola entrata rilasciatogli dall'ambasciata britannica di Varsavia valido sei mesi, a condizione di non svolgere alcuna attività lavorativa subordinata, retribuita o no, e di non intraprendere alcuna attività economica o professionale autonoma.

3. Il 14 aprile 1990 il sig. Gloszczuk chiedeva all'Immigration and Nationality Directorate (in prosieguo: l'«IND») una proroga del suo visto turistico. Tale richiesta veniva respinta il 16 luglio 1990 con la motivazione che l'autorizzazione all'ingresso come turista non poteva essere concessa per un periodo superiore ad un totale di sei mesi. Avverso questa decisione il ricorrente non inoltrava alcun reclamo.

4. Il ricorrente rimaneva in seguito nel Regno Unito senza alcun permesso, divenendo un «overstayer», vale a dire una persona che, in violazione della legge sull'immigrazione, continua a soggiornare nel Regno Unito, dopo che il suo permesso di soggiorno è scaduto.

5. La ricorrente, sig.ra Elzbieta Gloszczuk, moglie del ricorrente e parimenti cittadina polacca, veniva autorizzata a fare ingresso nel Regno Unito il 19 gennaio 1991, anche lei con un visto d'ingresso valido per una sola entrata. Dato che il timbro d'ingresso sul suo passaporto era illeggibile, essa veniva considerata essere, in base alle norme di diritto interno, in possesso di un'autorizzazione all'ingresso nel Regno Unito valida per sei mesi, a condizione di non svolgere alcuna attività lavorativa subordinata, retribuita o no, e di non intraprendere alcuna attività economica o professionale autonoma.

6. Il 25 febbraio 1991 la ricorrente chiedeva all'IND una proroga del visto turistico. Con lettera del 9 aprile 1991, l'IND le comunicava che era prematuro prendere in considerazione tale richiesta, ma che un periodo di sei mesi era la massima permanenza consentita ad un turista. Il motivo del diniego era quindi identico a quello che aveva in precedenza determinato il rigetto della domanda presentata dal ricorrente.

7. In risposta a tale lettera, la ricorrente scriveva all'IND, in data 15 aprile 1991, ribadendo che, alla luce delle informazioni ivi contenute, avrebbe lasciato il Regno Unito alla scadenza del suo permesso. Detta dichiarazione veniva considerata come una rinuncia alla sua domanda di proroga del permesso di soggiorno. Tuttavia la sig.ra Gloszczuk non lasciava il Regno Unito, rimanendovi insieme al marito e diventando anche lei una «overstayer».

8. In una dichiarazione resa sotto giuramento, il ricorrente affermava che, quando era entrato nel Regno Unito, non aveva intenzione di ingannare gli uffici dell'immigrazione o di rimanervi. Egli era venuto come turista, ma avrebbe poi deciso di prolungare la sua permanenza poiché sua moglie aveva cominciato ad avere problemi di salute. Il 1° ottobre 1993 era nato il loro figlio, Kevin Gloszczuk. Stando a quanto affermano i ricorrenti, in seguito a tali avvenimenti essi non potevano più far ritorno in Polonia.

9. Il 31 gennaio 1996 il difensore dei ricorrenti scriveva al convenuto per informarlo del fatto che il sig. Gloszczuk aveva mantenuto se stesso e la moglie dal 1991 lavorando nell'industria edile. Egli chiedeva il riconoscimento del diritto dei sigg. Gloszczuk di stabilirsi nel Regno Unito per svolgervi un'attività lavorativa autonoma ai sensi dell'art. 44 dell'accordo con la Polonia. I ricorrenti avrebbero un «diritto comunitario direttamente efficace» ai sensi della detta disposizione ed avrebbero quindi diritto d'ingresso e di soggiorno nel Regno Unito senza che fosse necessario un «permesso» particolare in forza del diritto nazionale.

10. Con lettera del 26 febbraio 1996 il convenuto chiedeva ulteriori ragguagli riguardo all'attività professionale del ricorrente. Il 15 marzo 1996 questi rispondeva comunicando che la sua attività come imprenditore edile autonomo era stata formalmente avviata il 27 marzo 1995. Il sig. Gloszczuk accludeva i conti relativi all'esercizio conclusosi il 31 marzo 1996, da cui risultava un utile netto di GBP 10 900, nonché una dichiarazione del 12 marzo 1996 in cui confermava di non aver intenzione di svolgere un'attività lavorativa subordinata sul mercato del lavoro del Regno Unito.

11. Con lettera del 25 aprile 1996 il convenuto rigettava le domande dei ricorrenti. Nelle decisioni di rigetto il Secretary of State for the Home Department dichiarava espressamente che i ricorrenti non avevano rispettato le scadenze e le condizioni alle quali era subordinata la concessione della loro autorizzazione all'ingresso originaria e che essi avevano reso false dichiarazioni allo scopo di ottenere tale autorizzazione.

12. Con lettera dell'8 maggio 1996 i ricorrenti impugnavano le dette decisioni ribadendo la pretesa secondo cui il convenuto avrebbe dovuto riconoscere il loro diritto di restare nel Regno unito senza alcun «permesso», in forza dell'art. 44 dell'accordo con la Polonia [3]. Il convenuto non revocava le proprie decisioni. Pertanto, con lettera del 19 luglio 1996 i ricorrenti chiedevano di essere ammessi a proporre un ricorso, adducendo che il convenuto non aveva rispettato il loro diritto di stabilimento.

13. Con lettera del 12 febbraio 1997 i ricorrenti chiedevano al convenuto un riesame del loro caso e accludevano nuovi documenti. Con lettera del 17 febbraio 1997 l'IND invitava i ricorrenti a presentare le proprie osservazioni in merito all'affermazione secondo cui entrambi avrebbero reso false dichiarazioni e/o omesso di rivelare fatti rilevanti allorché avevano richiesto di fare ingresso nel paese. I sigg. Gluszczuk rispondevano il 19 febbraio 1997 affermando di non poter più ricordare quanto allora dichiarato. L'audizione sarebbe avvenuta con l'aiuto di interpreti, ma non sarebbe stato noto se si trattasse di interpreti riconosciuti o di compagni di viaggio.

14. Con lettera del 4 marzo 1997 il convenuto confermava le proprie decisioni del 25 aprile 1996 e a tale riguardo muoveva dal presupposto che l'accordo europeo con la Polonia conferisse diritti solo in capo a coloro che si trovano in uno Stato membro in posizione regolare. Tuttavia i ricorrenti, in quanto «overstayer», non sarebbero regolarmente residenti nel Regno Unito. A titolo di ulteriore motivazione il convenuto sosteneva sia che i sigg. Gloszczuk avevano ottenuto la loro autorizzazione all'ingresso originaria rendendo false dichiarazioni, sia che essi non avevano rispettato il termine stabilito da tale permesso, rimanendo nel Regno Unito oltre la sua scadenza. Il

3 — Stando alle considerazioni del giudice a quo, è pacifico tra le parti nel procedimento a quo che un eventuale diritto della ricorrente e del figlio è subordinato ad un diritto di soggiorno ovvero di stabilimento del ricorrente.

convenuto prendeva altresì in considerazione il fatto che il sig. Gloszczuk avrebbe violato la condizione espressa subordinatamente alla quale gli era stata originariamente concessa l'autorizzazione all'ingresso, avendo egli svolto un lavoro già prima della sua domanda di stabilimento, presentata il 31 gennaio 1996, al fine di esercitare un'attività autonoma.

15. Il 28 ottobre 1997 il giudice a quo ha autorizzato il ricorso.

III — Questioni pregiudiziali

16. Poiché i ricorrenti nel presente procedimento hanno fatto valere un diritto di soggiorno e di stabilimento derivato dall'accordo europeo con la Polonia — la formulazione degli articoli richiamati nelle questioni pregiudiziali è riportata infra, ai paragrafi 18-21 —, la High Court of Justice (England & Wales) ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni relative all'interpretazione del detto accordo:

«1) Se l'art. 44 dell'accordo europeo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da un lato, e la Repubblica di Polonia, dall'altro, (...) conferisca diritti di stabilimento ad un cittadino polacco la cui presenza nel territorio di uno Stato membro sia illegale in forza delle norme nazionali sull'immigrazione, per violazione di un'espressa condizione, imposta all'atto dell'ingresso nel territorio con visto turistico, relativa alla durata autorizzata del suo soggiorno in tale Stato membro, qualora tale violazione si sia verificata prima che l'interessato divenisse lavoratore autonomo e facesse domanda per intraprendere e proseguire l'attività ai sensi dell'art. 44 dell'accordo.

2) In caso di soluzione affermativa della prima questione, se l'art. 44 dell'accordo di associazione possieda efficacia diretta negli ordinamenti giuridici nazionali degli Stati membri, nonostante il disposto dell'art. 58 dell'accordo stesso.

3) In caso di soluzione affermativa della seconda questione:

i) entro quali limiti uno Stato membro resti libero di applicare le proprie leggi e disposizioni in materia di ingresso e soggiorno, lavoro, condizioni di lavoro, stabilimento delle persone fisiche e prestazione di servizi a persone che facciano valere l'art. 44 dell'accordo, senza incorrere nella violazione della riserva contenuta nel primo periodo, in fine, dell'art. 58, n. 1, dell'accordo medesimo e, inoltre, del principio di proporzionalità;

ii) se l'art. 58 dell'accordo consenta, eventualmente in presenza di quali circostanze, il rigetto di una domanda presentata in forza dell'art. 44 dell'accordo da una persona la cui presenza nello Stato membro fosse illegale per altro motivo».

IV — Disposizioni pertinenti dell'accordo europeo con la Polonia

17. L'accordo europeo con la Polonia [4] è stato concluso «considerando che la Comunità, gli Stati membri e la Polonia si sono impegnati a rafforzare le libertà politiche ed economiche che costituiscono le fondamenta dell'associazione» [5]. Il quindicesimo 'considerando' dell'accordo recita inoltre quanto segue:

«coscienti che l'obiettivo finale della Polonia è entrare a far parte della Comunità e che la presente associazione, a giudizio delle parti, contribuirà al raggiungimento di tale obiettivo (...)».

18. Ai sensi dell'art. 1, n. 1, dell'accordo europeo con la Polonia, è «istituita un'associazione tra la Comunità e i suoi Stati membri, da una parte, e la Polonia, dall'altra».

19. Gli obiettivi della detta associazione sono menzionati all'art. 1, n. 2. A tale riguardo si tratta di costituire un ambito adeguato per il dialogo politico tra le Parti, promuovere l'espansione degli scambi e relazioni economiche armoniose, nonché costituire un contesto adeguato per la graduale integrazione della Polonia nella Comunità.

20. Il titolo IV dell'accordo disciplina la «circolazione dei lavoratori, [lo] stabilimento, [la] fornitura di servizi».

21. Le disposizioni relative al diritto di stabilimento figurano al capitolo II del detto titolo.

A tale riguardo l'art. 44 dispone in particolare quanto segue:

«(...)

4 — Citato alla nota 2.

5 — V. terzo 'considerando'.

3. A partire dall'entrata in vigore del presente accordo [6], ciascuno Stato membro accorda un trattamento non meno favorevole di quello accordato alle proprie società e ai propri cittadini per lo stabilimento di società e cittadini polacchi (...) e concede alle attività delle società e dei cittadini polacchi stabiliti sul suo territorio un trattamento non meno favorevole di quello accordato alle proprie società e ai propri cittadini.

4. Ai fini del presente accordo,

a) per stabilimento si intende

i) per quanto riguarda i cittadini, il diritto di intraprendere e svolgere attività economiche in qualità di lavoratori autonomi e di avviare e gestire imprese, in particolare società, che controllano di fatto. I termini lavoro autonomo e imprese non comprendono la ricerca o l'assunzione sul mercato del lavoro, né conferiscono il diritto di accesso al mercato del lavoro di un'altra Parte. Le disposizioni del presente capitolo non si applicano alle persone che non sono unicamente lavoratori autonomi;

ii) (...)

b) (...)

c) le attività economiche comprendono in particolare le attività di tipo industriale, commerciale, artigianale e professionale.

(...)».

22. Il capitolo IV del titolo IV comprende disposizioni generali. L'art. 58, n. 1, prevede la seguente norma:

«1. Ai fini del titolo IV del presente accordo, l'accordo non impedisce in alcun modo alle Parti di applicare le rispettive leggi e disposizioni in materia di ingresso e soggiorno, condizioni di lavoro e stabilimento delle persone fisiche, nonché di prestazione dei servizi, a condizione che, così facendo, esse non le applichino in modo da vanificare o compromettere i benefici spettanti all'una o all'altra ai sensi di una specifica disposizione dell'accordo stesso (...)».

6 — Conformemente all'art. 121 dell'accordo europeo con la Polonia, l'accordo sottoscritto il 16 dicembre 1991 è entrato in vigore il 1° febbraio 1994, quindi solo ad una data in cui i ricorrenti soggiornavano già da più di tre anni nel Regno Unito.

V — Argomenti delle parti

23. I ricorrenti ritengono che l'art. 44 dell'accordo europeo con la Polonia conceda a cittadini polacchi, che intendono intraprendere o proseguire un'attività economica come lavoratori autonomi in uno Stato membro, un diritto di stabilimento ed un diritto di soggiorno — valido anche per i familiari — ad esso accessorio. Tale diritto sussisterebbe a prescindere dallo status del richiedente al momento dell'ingresso nello Stato membro. In ogni caso il detto diritto non potrebbe essere subordinato ad un'autorizzazione di soggiorno o ad un altro tipo di permesso che rientri nel potere discrezionale dello Stato membro.

24. L'art. 44 dell'accordo europeo con la Polonia conterrebbe un obbligo sufficientemente chiaro e preciso e la sua applicazione diretta non sarebbe subordinata all'adozione di altre misure di attuazione. La disposizione di cui all'art. 58 dell'accordo europeo con la Polonia non produrrebbe alcun effetto sul detto obbligo.

25. Gli Stati membri potrebbero applicare le loro disposizioni nazionali in materia di ingresso, soggiorno e stabilimento di persone fisiche a soggetti che invocano il loro diritto di stabilimento e di soggiorno in forza dell'art. 44 dell'accordo europeo con la Polonia, solo nella misura in cui ciò non equivalga ad una discriminazione basata sulla cittadinanza o ad una limitazione di tali diritti. Pertanto l'art. 58 dell'accordo europeo con la Polonia non conterrebbe alcun fondamento giuridico aggiuntivo che consenta di respingere una domanda presentata sulla base dell'art. 44 dell'accordo europeo con la Polonia. Ciononostante, qualora un siffatto diniego dovesse essere possibile in forza dell'art. 58 del detto accordo, occorrerebbe a tale riguardo rispettare il principio di proporzionalità.

26. Il governo britannico ritiene che l'art. 44 dell'accordo europeo con la Polonia non conferisca alcun diritto di stabilimento a cittadini polacchi residenti nel territorio di uno Stato membro in violazione delle disposizioni in materia di ingresso. In subordine esso sostiene che il detto articolo non è direttamente applicabile, come dimostrerebbe l'esistenza di uno specifico art. 58. Un cittadino polacco potrebbe far valere una parità di trattamento per quanto attiene allo stabilimento solo se ha osservato le disposizioni nazionali in materia di ingresso e soggiorno ai sensi dell'art. 58 dell'accordo europeo.

27. Di conseguenza uno Stato membro potrebbe continuare ad applicare a cittadini polacchi le proprie disposizioni in materia di ingresso, soggiorno e stabilimento, a condizione che, così facendo, non si vanifichi o si renda sostanzialmente più difficile l'esercizio del diritto di stabilimento. Ciò sarebbe conforme al divieto di discriminazione e al principio di proporzionalità. Ai sensi dell'art. 58 dell'accordo europeo con la Polonia, uno Stato membro può quindi

imporre ad un cittadino polacco, che dopo aver fatto ingresso nel territorio del detto Stato membro vi risiede illegalmente per motivi diversi da quelli dello stabilimento, di dimostrare di aver effettivamente intenzione di intraprendere o svolgere un'attività lavorativa autonoma e che quest'ultima sarà redditizia. Nel caso di un soggiorno illegale il rigetto di una domanda presentata in forza dell'art. 44 dell'accordo europeo con la Polonia sarebbe legittimo.

28. I governi belga, tedesco, spagnolo, francese, irlandese, olandese nonché austriaco e la Commissione pervengono nelle loro osservazioni sostanzialmente alla stessa conclusione cui giunge il governo del Regno Unito, anche se con argomenti in parte diversi. Ritornerò — se necessario — sugli argomenti di tali parti intervenienti nonché sugli ulteriori argomenti dei ricorrenti e del governo britannico nell'ambito dell'analisi.

VI — Analisi

29. Le questioni sottoposte nel presente procedimento pregiudiziale sono tutte volte ad accertare se un soggetto possa far valere, in forza dell'art. 44 dell'accordo europeo con la Polonia, un diritto di stabilimento direttamente applicabile ovvero un diritto di soggiorno autonomo da esso derivante nei confronti dello Stato membro di cui trattasi, in particolare allorché, al momento della presentazione della domanda, la persona in questione risiedeva illegalmente nello Stato membro già da tre anni e anche prima dell'entrata in vigore dell'accordo.

30. Tuttavia si deve ancora ricordare — v. supra, nota 2 al paragrafo 12 — che nel caso di specie solo il ricorrente può appellarsi all'esercizio di un'attività lavorativa autonoma, mentre la ricorrente, in qualità di familiare, potrebbe tutt'al più far valere un diritto di soggiorno. Poiché in entrambi i casi si produrrebbero gli stessi effetti giuridici nell'ipotesi che sussistano i detti diritti, in prosieguo si potrà fare riferimento ai due ricorrenti nell'ambito dell'analisi.

1) *Sulle prime due questioni*

31. Occorre anzitutto rilevare che — come proposto anche dalla Commissione e dal governo irlandese — è necessario modificare l'ordine delle questioni pregiudiziali ed esaminare in primo luogo se in generale i ricorrenti possano far valere direttamente dinanzi ad un giudice nazionale l'art. 44 dell'accordo europeo con la Polonia ovvero se essi possano derivarne il diritto di soggiorno cui aspirano. Infatti, se ciò non dovesse essere, tutte le altre questioni sottoposte nel presente procedimento

pregiudiziale avrebbero necessariamente soltanto carattere ipotetico.

a) Sulla competenza della Corte

32. Prima di esaminare le singole disposizioni dell'accordo europeo, occorre accertare la competenza della Corte.

33. Secondo una costante giurisprudenza della Corte gli accordi di associazione formano parte integrante dell'ordinamento giuridico comunitario, il che comporta un'ampia competenza della Corte [7].

34. Tale giurisprudenza si applica anche agli accordi europei. A tale riguardo la qualificazione dell'accordo con la Polonia come accordo europeo non ha alcun altro significato giuridico. Se i primi accordi conclusi con Stati terzi sono ancora stati definiti come accordi di associazione, i successivi sono stati qualificati come accordi di cooperazione. Agli accordi siglati con gli Stati dell'Europa centrale e orientale (in prosieguo: gli «Stati ECO») è stata invece data la definizione di accordi europei. La nozione di accordi europei tiene conto del fatto che anche gli Stati ECO appartengono sotto il profilo politico all'Europa e mirano ad una futura adesione all'Unione europea.

35. A tutt'oggi esiste un'abbondante giurisprudenza della Corte sull'accordo di associazione con la Turchia. Poiché tale accordo è del tutto equiparabile all'accordo con la Polonia applicabile nel caso di specie, in prosieguo si potrà rinviare — almeno in parte — alla giurisprudenza in materia, la quale riguarda sia questioni di competenza sia questioni di interpretazione, cosicché anche nell'ambito del presente procedimento pregiudiziale che riguarda l'accordo europeo si potrà far riferimento almeno parzialmente alla detta giurisprudenza.

36. Tuttavia l'accordo di associazione con la Turchia, da un lato, e l'accordo europeo con la Polonia, dall'altro, differiscono sotto taluni aspetti, cosicché non si può assolutamente applicare all'accordo europeo con la Polonia l'intera giurisprudenza relativa all'accordo di associazione con la Turchia. Tale possibilità va esaminata di volta in volta nel singolo caso anche sulla base dell'organizzazione del diritto derivato manifestamente diversa. Inoltre, in conformità di una costante giurisprudenza, un trattato internazionale dev'essere interpretato non soltanto alla stregua dei termini in cui è redatto, ma anche alla luce dei suoi obiettivi [8].

7 — Sentenze 30 settembre 1987, causa 12/86, Demirel (Racc. pag. 3719, punti 7-12), e 20 settembre 1990, causa C-192/89, Sevince (Racc. pag. I-3461, punti 8-12).

8 — Sentenza 2 marzo 1999, causa C-416/96, Eddline El-Yassini (Racc. pag. I-1209, punto 47).

37. Per quanto attiene alla competenza della Corte, non emergono tuttavia differenze tra l'accordo di associazione con la Turchia e l'accordo europeo con la Polonia. Entrambi costituiscono un accordo ai sensi dell'art. 238 del Trattato CE (divenuto art. 310 CE). Nel caso di accordi conclusi conformemente all'art. 238 del Trattato CE la Corte ha dichiarato, con una costante giurisprudenza, ch'essa ha ampia competenza interpretativa riguardo a siffatti accordi [9].

38. Di conseguenza la giurisprudenza della Corte relativa all'accordo con la Turchia è applicabile alla presente fattispecie almeno per quanto attiene alla competenza interpretativa relativa alle disposizioni dell'accordo europeo. Ne deriva quindi che la Corte è competente per la soluzione delle questioni sottopostele nella presente causa.

b) Applicabilità diretta delle disposizioni dell'accordo europeo

39. Per quanto attiene alla questione dell'applicabilità diretta di singole disposizioni di accordi di associazione, la Corte ha applicato anche a tali accordi i principi sviluppati in relazione alle disposizioni di direttive [10]. Tali norme possono essere trasposte alla luce dell'affinità di origine descritta in precedenza e degli obiettivi equiparabili di accordi di associazione e accordi europei.

40. Una disposizione va considerata come direttamente efficace qualora, tenuto conto del suo tenore letterale nonché dello scopo e della natura dell'accordo, implichi un obbligo chiaro e preciso la cui esecuzione non sia subordinata all'adozione di alcun atto ulteriore [11].

41. Poiché i diritti fatti valere dai ricorrenti possono derivare, eventualmente, solo dall'art. 44, n. 3, dell'accordo europeo con la Polonia, il successivo esame verterà solo sull'efficacia diretta di tale norma, tenuto conto però dell'efficacia di altre disposizioni dell'accordo.

42. Occorre esaminare l'art. 44, n. 3, dell'accordo europeo con la Polonia alla luce dei principi sanciti dalla Corte.

In particolare, come sostengono anche i governi belga, italiano, spagnolo e francese,

9 — Sentenza nella causa 12/86, Demirel, citata alla nota 7 (punto 8), e sentenza 16 giugno 1998, causa C-53/96, Hèrmes International (Racc. pag. I-3603, punti 22-29 con ulteriori riferimenti).

10 — Sentenza 26 ottobre 1982, causa 104/81, Kupferberg (Racc. pag. 3641, punti 22-26), e sentenza nella causa 12/86, Demirel, citata alla nota 7 (punti 7-12).

11 — V., inter alia, sentenza 4 maggio 1999, causa C-262/96, Sürül (Racc. pag. I-2685, punto 60 con ulteriori riferimenti).

il diritto di stabilimento di cui all'art. 44, n. 3, dell'accordo europeo con la Polonia, ma anche solo il diritto di stabilimento in quanto tale, costituisce una chiara clausola di parità di trattamento incondizionata e direttamente applicabile. La detta clausola vieta agli Stati membri, in seguito all'entrata in vigore dell'accordo europeo con la Polonia, di applicare a cittadini polacchi che intendono stabilirsi nel loro territorio ai sensi delle disposizioni dell'accordo un trattamento meno favorevole di quello riservato ai propri cittadini.

43. Rispetto ad altre disposizioni del detto accordo, in questo caso non si tratta di una norma a carattere puramente programmatico e la cui applicabilità diretta dipende da future decisioni del Consiglio di associazione [12]. Questo è il caso, ad esempio, per quanto attiene ai settori della libera circolazione dei lavoratori ai sensi dell'art. 39, n. 1, e della prestazione di servizi di cui all'art. 55, n. 3, dell'accordo europeo con la Polonia, poiché tali disposizioni parlano espressamente di misure da adottare.

44. Né dalla lettera dell'art. 44, n. 3, dell'accordo europeo con la Polonia né da articoli applicabili alla detta disposizione emergono elementi relativi a decisioni che il Consiglio di associazione deve ancora adottare al riguardo. Per contro le disposizioni dell'accordo con la Turchia in materia di libera circolazione di lavoratori turchi indicavano invece la necessità di fissare il calendario preciso e l'ordine dell'attuazione delle dette disposizioni in successive decisioni del Consiglio di associazione [13]. Numerose disposizioni dell'accordo di associazione con la Turchia hanno prodotto effetti diretti solo dopo che sono state formulate nel diritto derivato da parte del Consiglio di associazione [14].

45. Neanche l'oggetto e la finalità dell'accordo europeo con la Polonia sono incompatibili con l'applicabilità diretta dell'art. 44, n. 3, del detto accordo. Dai 'considerando' emergono gli obiettivi diretti dell'accordo, che sono altresì menzionati all'art. 1, n. 2, dell'accordo europeo con la Polonia — v. supra, paragrafo 19.

46. La circostanza che l'accordo europeo mira essenzialmente in via incidentale a favorire lo sviluppo economico della Polonia ed implica, quindi, uno squilibrio negli obblighi assunti dalla Comunità nei suoi confronti non è di ostacolo, secondo la costante giurisprudenza della Corte relativa ad accordi di associazione equiparabili, al riconoscimento da parte della Comunità, dell'effetto diretto di talune disposizioni ivi contenute [15].

12 — Per quanto attiene al Consiglio di associazione l'art. 3, n. 2, dell'accordo europeo con la Polonia recita quanto segue: «A livello ministeriale, il dialogo politico avviene nell'ambito del Consiglio di associazione; a questo spetta la responsabilità generale di tutte le questioni che le Parti riterranno utile sottomettergli». Ulteriori disposizioni relative al Consiglio di associazione si trovano agli artt. 102-107 dell'accordo europeo con la Polonia.

13 — V. sentenza nella causa 12/86, Demirel, citata alla nota 7 (punto 16).

14 — V. sentenza nella causa C-192/89, Sevince, citata alla nota 7 (punti 27 e segg.).

15 — Sentenze 12 dicembre 1995, causa C-469/93, Chiquita Italia (Racc. pag. I-4533, punto 34), e 11 maggio 2000, causa C-37/98, Savas (Racc. pag. I-2927, punto 53).

47. Un ulteriore elemento che fa propendere per l'applicabilità diretta dell'art. 44, n. 3, dell'accordo europeo con la Polonia emerge tuttavia dal fatto che tale disposizione non conferisce allo Stato membro ospitante alcun potere discrezionale per quanto riguarda la decisione relativa al diritto di stabilimento nei confronti di un cittadino polacco.

48. Tuttavia, contrariamente a quanto sostenuto dai ricorrenti, i diritti conferiti dall'art. 44, n. 3, dell'accordo europeo con la Polonia non corrispondono al diritto di stabilimento di cui all'art. 52 del Trattato CE (divenuto art. 43 CE) la cui efficacia diretta è stata dichiarata dalla Corte nella sua costante giurisprudenza [16]. Nel caso di specie comunque questo non ha più rilevanza. Da un lato, la lettera delle due disposizioni non è identica [17] e, dall'altro, la disparità di trattamento si spiega con il diverso obiettivo perseguito dai due trattati.

49. Mentre l'accordo europeo con la Polonia mira alla graduale integrazione della Polonia e la sua ammissione all'Unione europea non è in nessun caso subordinata ad un meccanismo automatico, gli obiettivi del Trattato CE sono molto più ampi e profondi. Quest'ultimo intende creare un mercato interno caratterizzato dall'eliminazione, fra gli Stati membri, degli ostacoli alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali [v. art. 3, lett. c), del Trattato CE, divenuto, in seguito a modifica, art. 3, n. 1, lett. c), CE].

50. Ne deriva quindi, alla luce della lettera nonché della ratio della disposizione, che l'art. 44, n. 3, dell'accordo europeo con la Polonia ha efficacia diretta in relazione al diritto di stabilimento di lavoratori autonomi polacchi al fine di svolgere un'attività lavorativa autonoma. Tuttavia la detta disposizione non fornisce elementi sull'eventuale esistenza di un diritto di soggiorno. Per poter valutare in quale misura l'art. 44, n. 3, dell'accordo europeo con la Polonia conferisca un diritto di soggiorno autonomo e indipendente dal diritto nazionale, occorre definire la portata di tale disposizione.

c) Sulla portata dell'art. 44, n. 3, dell'accordo europeo con la Polonia

51. Sia nelle osservazioni scritte presentate dinanzi alla Corte sia all'udienza i ricorrenti hanno fatto valere in sostanza che in forza del diritto di stabilimento sancito dall'art. 44, n. 3, dell'accordo europeo con la Polonia spetta loro contemporaneamente un diritto di soggiorno implicito nello Stato membro in questione, a prescindere dal fatto che, alla data di presentazione della domanda ai sensi dell'art. 44, n. 3, dell'accordo europeo con la Polonia, essi risiedessero nello Stato membro ospitante già da tre anni in violazione del diritto nazionale in materia di immigrazione.

16 — Sentenza 21 giugno 1974, causa 2/74, Reyners (Racc. pag. 631).

17 — Secondo una costante giurisprudenza della Corte, la circostanza che la lettera di un articolo di un accordo di associazione sia analoga a quella di una disposizione del Trattato CE non comporta automaticamente che tali disposizioni debbano essere interpretate nello stesso senso (v., a tale riguardo, sentenza 1° luglio 1993, causa C-312/91, Metalsa, Racc. pag. I-3751, punti 11-20).

52. Gli argomenti dedotti dai ricorrenti sull'irrilevanza dell'illegalità del loro soggiorno nello Stato membro relativamente ad una domanda presentata in forza dell'art. 44, n. 3, dell'accordo europeo con la Polonia non sono convincenti. Essi non tengono conto del fatto che nell'ambito della predetta disposizione occorre distinguere nettamente tra il diritto di soggiorno ed il diritto di stabilimento.

53. Secondo la lettera inequivocabile dell'art. 44, n. 3, dell'accordo europeo con la Polonia, tale disposizione riguarda solo il diritto di stabilimento di cittadini polacchi in uno Stato membro. In nessuna disposizione dell'accordo viene menzionato un diritto di soggiorno implicito che può essere derivato dal diritto di stabilimento.

54. Poiché, al fine di stabilire quali diritti sorgano in relazione al diritto di stabilimento, la Corte ha sempre applicato come criterio per il proprio esame gli obiettivi del trattato in questione [18], tale criterio dev'essere preso in considerazione anche per far discendere dal diritto di stabilimento di cui all'art. 44, n. 3, dell'accordo europeo con la Polonia un diritto di soggiorno. Dall'intenzionale limitazione del settore disciplinato dall'accordo emerge che l'art. 44, n. 3, dell'accordo europeo con la Polonia introduce semplicemente un divieto di discriminazione ovvero un obbligo di parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato membro ospitante, ma non un diritto di soggiorno di più ampia portata.

18 — Sentenza 7 luglio 1976, causa 118/75, Watson e Belmann (Racc. pag. 1185, punto 16).

55. Nella sua costante giurisprudenza relativa all'accordo di associazione con la Turchia, la Corte ha più volte dichiarato che, allo stato attuale del diritto comunitario, le disposizioni di tale accordo non incidono sul potere degli Stati membri di disciplinare tanto l'ingresso sul proprio territorio dei cittadini turchi quanto il loro soggiorno [19].

56. Non è possibile una diversa interpretazione dell'art. 44, n. 3, dell'accordo europeo con la Polonia. Contrariamente a quanto sostengono i ricorrenti, la citata giurisprudenza è applicabile per analogia all'accordo europeo con la Polonia. L'argomento secondo cui quest'ultimo avrebbe un ambito più esteso in materia rispetto all'accordo di associazione con la Turchia non può essere accolto, come emerge dal seguente raffronto tra i due accordi per quanto riguarda il diritto di stabilimento.

— L'accordo di associazione con la Turchia

57. Ai sensi dell'art. 2, n. 1, e del secondo 'considerando', l'accordo ha lo scopo di promuovere un rafforzamento continuo ed equilibrato delle relazioni commerciali ed economiche tra le Parti. Quando il funzionamento dell'accordo consentirà di prevedere l'accettazione integrale da parte della

19 — Sentenze 23 gennaio 1997, causa C-171/95, Tetik (Racc. pag. I-0329, punto 21); 16 dicembre 1992, causa C-237/91, Kus (Racc. pag. I-6781, punto 25), e sentenza nella causa C-37/98, Savas, citata alla nota 14 (punto 58).

Turchia degli obblighi derivanti dal Trattato che istituisce la Comunità europea, le Parti contraenti esamineranno la possibilità di adesione della Turchia alla Comunità (v. art. 28 del detto accordo).

58. L'art. 41 del protocollo addizionale dell'accordo di associazione dispone che le Parti contraenti si astengono dall'introdurre tra loro nuove restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi.

59. Tuttavia gran parte dei diritti derivati nel frattempo dall'accordo di associazione con la Turchia si fonda sulle decisioni molto concrete che il Consiglio di associazione ha finora adottato.

— L'accordo europeo con la Polonia

60. Ai sensi dell'art. 1, n. 2, l'accordo europeo con la Polonia mira a costituire un ambito adeguato per il dialogo politico e la graduale integrazione della Polonia nella Comunità, l'espansione degli scambi nonché relazioni economiche armoniose. Il quindicesimo 'considerando' sottolinea inoltre che l'obiettivo finale della Polonia è entrare a far parte della Comunità.

61. L'art. 44, n. 3, dell'accordo europeo con la Polonia dispone che ciascuno Stato membro accorda un trattamento non meno favorevole di quello accordato ai propri cittadini per lo stabilimento di cittadini polacchi.

62. Il raffronto dei due accordi evidenzia che nessuno dei due mira ad eliminare tutti gli ostacoli alla libera circolazione delle persone. In entrambi viene altresì in esame soltanto l'espansione degli scambi e la creazione di un ambito per la graduale integrazione nella Comunità, ma non di un ambito corrispondente al Trattato CE.

63. In tale contesto, l'art. 58 dell'accordo europeo con la Polonia, cui non corrisponde una disposizione equiparabile nell'accordo di associazione con la Turchia, precisa in maniera ancor più evidente, menzionando espressamente le nozioni di ingresso e di soggiorno, che i detti ambiti normativi devono restare di competenza degli Stati membri e chiarisce così ciò che emergeva già dalla giurisprudenza relativa all'accordo di associazione con la Turchia.

64. In particolare, però, le decisioni del Consiglio di associazione finora adottate nell'ambito dell'accordo di associazione con la Turchia evidenziano che, per quanto attiene alla libera circolazione e al diritto di stabilimento, l'accordo di associazione con la Turchia è decisamente più sviluppato dell'accordo europeo con la Polonia. Ne consegue che, riguardo all'esercizio di

un'attività lavorativa autonoma, non è possibile conferire a cittadini polacchi più diritti di quelli conferiti a cittadini turchi nell'ambito di applicazione dell'accordo di associazione con la Turchia.

65. Per quanto attiene all'adesione della Polonia alla Comunità, la cui realizzazione è prevista in tempi relativamente brevi, i ricorrenti hanno tentato di attribuire all'accordo europeo con la Polonia una portata più ampia di quella dell'accordo di associazione con la Turchia. Tuttavia a tale riguardo essi non tengono conto del fatto che occorre necessariamente distinguere tra il significato politico ed il significato giuridico di un accordo.

66. In tal senso, nonostante la parziale applicabilità per analogia, constatata supra, della giurisprudenza relativa all'accordo di associazione con la Turchia, la costante giurisprudenza della Corte relativa ad un diritto di soggiorno implicito di lavoratori turchi nell'ambito dell'accordo di associazione concluso con la Turchia [20] non è trasponibile al caso di specie vertente sul diritto di stabilimento di cittadini polacchi che svolgono un'attività lavorativa autonoma. Secondo tale giurisprudenza, i diritti concessi ai lavoratori turchi sul piano dell'occupazione implicano necessariamente, a meno di non rendere totalmente inefficace il diritto di accedere al mercato del lavoro e di esercitarvi un'occupazione, l'esistenza di un correlativo diritto di soggiorno in capo all'interessato. Tuttavia, tale diritto di soggiorno implicito è stato tratto esclusivamente dalla decisione del Consiglio di associazione 19 settembre 1980, n. 1/80, relativa allo sviluppo dell'associazione. Una norma equiparabile a tale decisione non esiste nell'ambito dell'accordo europeo con la Polonia.

67. Nel frattempo la Corte ha applicato la detta giurisprudenza, riguardante in realtà solo lavoratori turchi, anche a disposizioni relative alla libertà di stabilimento di cittadini turchi in uno Stato membro [21]. A tale proposito la Corte ha però espressamente sottolineato che il diritto di soggiorno implicito vale specificamente solo per l'accordo di associazione con la Turchia [22]. Da ciò si evince con chiarezza e precisione che, allo stato attuale del diritto comunitario — quindi fintantoché il Consiglio di associazione non adotti le relative decisioni — i detti principi non possono trovare applicazione nell'ambito dell'accordo europeo con la Polonia.

68. Anche la definizione della nozione di stabilimento di cui all'art. 44, n. 4, dell'accordo europeo con la Polonia [23] evidenzia chiaramente che ai sensi del detto accordo si deve effettuare una netta distinzione tra lavoratori polacchi subordinati e autonomi, cosicché i diritti eventualmente validi per lavoratori subordinati non sono in nessun caso incondizionatamente applicabili per analogia anche a lavoratori autonomi.

20 — Sentenze nelle cause C-192/86, Sevince, e C-237/91, Kus (citate alle note 7 e 19), e sentenza 6 giugno 1995, causa C-434/93, Bozkurt (Racc. pag. I-1475, punto 28).

21 — Sentenza nella causa C-37/98, Savas, citata alla nota 15 (punto 63).

22 — Loc. cit. (punto 49).

23 — L'art. 44, n. 4, dell'accordo europeo con la Polonia così recita: «(...) [i] termini lavoro autonomo e imprese non comprendono la ricerca o l'assunzione sul mercato del lavoro, né conferiscono il diritto di accesso al mercato del lavoro di un'altra Parte. Le disposizioni del presente capitolo non si applicano alle persone che non sono unicamente lavoratori autonomi (...)».

69. Dalle considerazioni che seguono emerge altresì che il diritto di stabilimento concesso a cittadini polacchi dall'art. 44, n. 3, dell'accordo europeo con la Polonia non può giustificare un diritto di soggiorno implicito. Infatti, anche in casi in cui è stato riconosciuto un diritto di soggiorno a lavoratori autonomi turchi in forza della decisione del Consiglio di associazione n. 1/80, la Corte ha fatto a sua volta eccezione a tale principio, quando alla data di presentazione della domanda i richiedenti risiedevano nello Stato membro in questione in violazione del diritto nazionale in materia di immigrazione [24]. Nelle cause di cui trattasi i rispettivi cittadini turchi avevano ottenuto il permesso di soggiorno originario in uno Stato membro soltanto fornendo false informazioni.

70. Sarebbe del tutto contrario al sistema riservare a cittadini di paesi terzi, per i quali la Comunità europea non ha adottato alcun provvedimento di applicazione concreto come la decisione del Consiglio di associazione n. 1/80 nell'ambito dell'accordo di associazione con la Turchia, un trattamento più favorevole di quello riservato a cittadini di Stati per i quali sono state adottate siffatte decisioni.

71. Di conseguenza si può constatare che il diritto di stabilimento concesso dall'art. 44, n. 3, dell'accordo europeo con la Polonia, allo stato presente di attuazione dell'accordo europeo con la Polonia, va nettamente distinto da un eventuale diritto di soggiorno.

24 — Sentenza nella causa C-37/98, Savas, citata alla nota 15 (punto 60), e sentenza 5 giugno 1997, causa C-285/95, Kol (Racc. pag. I-3069, punto 29).

d) Soggiorno irregolare già prima dell'entrata in vigore dell'accordo europeo con la Polonia

72. Nonostante i loro visti turistici fossero scaduti e non fossero stati prorogati, i ricorrenti sono rimasti nel Regno Unito in violazione della normativa nazionale relativa agli stranieri. A tale riguardo occorre tener presente che il soggiorno era illegale già prima dell'entrata in vigore dell'accordo europeo [25]. È dunque irrilevante accertare di quali diritti godessero i ricorrenti in forza del permesso di soggiorno ottenuto originariamente. L'art. 44, n. 3, dell'accordo europeo con la Polonia non fornisce alcun elemento che consenta di sanare violazioni del diritto nazionale commesse prima dell'adozione della detta disposizione.

73. Né dalla genesi dell'accordo europeo, né dall'accordo europeo stesso emerge che le Parti contraenti, concludendo l'accordo europeo, intendessero legalizzare le situazioni di soggiorno irregolare in essere già prima dell'entrata in vigore dell'accordo.

74. Poiché, come già osservato, l'accordo europeo con la Polonia non conferisce alcun diritto di soggiorno implicito neanche a persone che risiedono illegalmente in uno Stato membro solo posteriormente all'entrata in vigore dell'accordo, ciò va applicato a fortiori a soggetti che risiedevano

25 — V. supra, nota 6.

illegalmente nello Stato membro già prima dell'entrata in vigore dell'accordo.

75. In caso contrario tale disposizione potrebbe indurre cittadini polacchi ad entrare in un primo momento in uno Stato membro con un pretesto per poi chiedere, eludendo le disposizioni nazionali, un permesso di soggiorno sul cui rilascio lo Stato membro interessato — a motivo del diritto derivato da un accordo di associazione — non avrebbe più influenza.

76. La portata dell'art. 44, n. 3, dell'accordo europeo con la Polonia si estende quindi soltanto fino al conferimento ad un cittadino polacco già legalmente residente nello Stato membro ospitante, vale a dire in conformità delle disposizioni nazionali in materia di ingresso e soggiorno, del diritto alla parità di trattamento concernente specificamente solo lo stabilimento.

77. Di conseguenza, poiché è certo che l'art. 44, n. 3, dell'accordo europeo con la Polonia conferisce solo un diritto di stabilimento ma non un diritto di soggiorno, emerge che l'eventuale efficacia dell'art. 58 del detto accordo può riferirsi esclusivamente al diritto di stabilimento. Tuttavia occorre stabilire in quale misura l'art. 58 dell'accordo europeo con la Polonia possa limitare gli Stati membri nel definire le modalità del diritto di stabilimento.

78. L'art. 58 dell'accordo europeo con la Polonia dispone che l'accordo non impedisce in alcun modo ad uno Stato membro di applicare le proprie leggi e disposizioni in materia di ingresso e soggiorno, condizioni di lavoro e stabilimento delle persone fisiche, nonché di prestazione dei servizi, a condizione che, così facendo, esso non le applichi in modo da vanificare o compromettere i benefici spettanti ad una Parte contraente ai sensi di una specifica disposizione dell'accordo stesso.

79. Confrontando il tenore letterale della detta disposizione con quello dell'art. 44, n. 3, dell'accordo europeo, emerge che l'art. 58 di tale accordo si rivolge solo alla Comunità, agli Stati membri nonché alla Polonia e che i singoli cittadini polacchi non possono derivarne alcun diritto diretto. Ne deriva anche che l'art. 58 dell'accordo europeo con la Polonia non incide in linea di principio sull'applicabilità diretta dell'art. 44, n. 3, dell'accordo, illustrata all'inizio.

80. Si deve consentire agli Stati membri, proprio in relazione all'attuazione dell'accordo europeo con la Polonia, di effettuare determinati controlli al momento dell'ingresso nonché durante il soggiorno e lo stabilimento di cittadini polacchi.

81. Contrariamente a quanto sostengono i ricorrenti, il fatto che gli artt. 58 e 44, n, 3, dell'accordo europeo con la Polonia figurino entrambi nel titolo IV del detto accordo non fornisce elementi che dimostrino che l'art. 44, n. 3, dell'accordo euro-

peo con la Polonia produce effetti in materia di diritto di soggiorno ovvero non può essere limitato da misure nazionali. Anzi, la collocazione sistematica dell'art. 58 dell'accordo europeo con la Polonia pone ancor di più in evidenza che gli Stati membri continuano ad aver diritto, anche per quanto attiene al diritto di stabilimento, a disciplinare l'ingresso e il soggiorno di cittadini polacchi.

82. Inoltre, in occasione della firma della «Dichiarazione comune relativa all'articolo 58 dell'accordo» allegata all'atto finale dell'accordo, le Parti contraenti hanno convenuto che il solo fatto di esigere un visto per persone fisiche di talune Parti e non per quelle di altre non va considerato invalidante o riduttivo dei vantaggi da un impegno specifico.

83. Tali norme interpretative definite dalle stesse parti contraenti e che formano parte dell'accordo, pongono ancora una volta in evidenza gli obiettivi dell'accordo e denotano che era volontà di tutte le parti continuare a concedere agli Stati membri il diritto di disciplinare le disposizioni in materia di ingresso e soggiorno in maniera autonoma e indipendente.

84. Inoltre l'art. 45, n. 1, dell'accordo europeo con la Polonia precisa che, nel rispetto delle disposizioni dell'art. 44, n. 3, del detto accordo, ciascuna parte può disciplinare lo stabilimento e l'attività di società e cittadini sul proprio territorio, sempre che tali regolamentazioni non si applichino in maniera discriminatoria. Quindi, non solo l'art. 58 dell'accordo europeo con la Polonia ma anche l'art. 45, n. 1, indica che gli Stati membri continuano a detenere un potere normativo non trascurabile in materia di diritto di stabilimento.

85. Pertanto occorre risolvere le prime due questioni sottoposte dal giudice nazionale nel seguente modo:

L'art. 44 dell'accordo europeo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Polonia, dall'altra, esplica effetto diretto per quanto riguarda lo stabilimento di cittadini polacchi in relazione alla parità di trattamento con i cittadini degli Stati membri della Comunità europea, ma non conferisce alcun diritto di ingresso o di soggiorno.

2) *Sulla terza questione*

86. Anche se la soluzione negativa della prima questione rende superfluo risolvere la terza questione, si deve nondimeno esaminarla in subordine. Si tratta in sostanza di stabilire se le disposizioni

dell'accordo europeo con la Polonia in materia di diritto di ingresso e soggiorno siano incompatibili con le norme del Regno Unito ovvero fino a quale punto le prime siano applicabili nell'ambito del conferimento del diritto di stabilimento.

87. Poiché le disposizioni di un accordo di associazione ovvero di un accordo europeo formano parte integrante dell'ordinamento giuridico comunitario [26], esse prevalgono sul diritto nazionale, ma beninteso solo se coincidono effettivamente.

88. Tuttavia le disposizioni pertinenti nel caso di specie non violano tale diritto. Gli articoli pertinenti delle disposizioni del Regno Unito in materia di ingresso e soggiorno attuano solo i legittimi e leciti interessi dello Stato membro, vale a dire disciplinare un accesso altrimenti incontrollato di cittadini di Stati terzi e prevenire l'abuso di benefici concessi alle persone che entrano legalmente in uno Stato membro.

89. Inoltre da nessuna disposizione emerge che l'ingresso ovvero il soggiorno in uno Stato membro viene negato esclusivamente in base alla cittadinanza polacca.

90. Gli articoli in esame conferiscono in parte un potere discrezionale alle autorità, come del resto è stato esercitato in un primo momento nel procedimento precontenzioso. Naturalmente, quando applica le singole misure, lo Stato membro è anche assoggettato al principio della proporzionalità. Tuttavia nel caso in cui un richiedente abbia fatto ingresso nel paese esclusivamente ingannando le autorità nazionali, egli non può invocare il principio di proporzionalità. Ciò violerebbe in particolare gli obiettivi dell'accordo. Inoltre, in tale contesto non è sproporzionato esigere che i ricorrenti lascino innanzi tutto il Regno Unito e presentino in seguito in Polonia una nuova domanda di soggiorno unitamente ad una domanda di stabilimento.

91. Sarebbe incompatibile con il principio di proporzionalità se si facesse dipendere lo svolgimento di un'attività lavorativa autonoma da un esame delle esigenze sotto il profilo economico ovvero della politica del mercato del lavoro o se una domanda di stabilimento venisse respinta con la motivazione che la legislazione dello Stato membro interessato prevede una limitazione generica dell'immigrazione.

92. Secondo la costante giurisprudenza della Corte gli Stati membri hanno inoltre il diritto di adottare misure atte ad escludere a priori che talune persone esercitino abusivamente i diritti conferiti [27].

26 — V. supra, paragrafo 33.

27 — Sentenza 27 marzo 1990, causa C-113/89, Rush Portuguesa (Racc. pag. I-1417, punto 17).

93. Di conseguenza, nel caso di specie, l'accordo europeo con la Polonia non osta all'applicazione di disposizioni legislative e regolamentari nazionali — in particolare in materia di ingresso e soggiorno — a cittadini polacchi.

VII — Conclusione

94. Propongo di risolvere le questioni pregiudiziali nel seguente modo:

«1) L'art. 44 dell'accordo europeo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Polonia, dall'altra, esplica effetto diretto per quanto riguarda lo stabilimento di cittadini polacchi in relazione alla parità di trattamento con i cittadini degli Stati membri della Comunità europea, ma non conferisce alcun diritto di ingresso o di soggiorno.

2) Uno Stato membro può applicare le proprie disposizioni legislative e regolamentari in materia di ingresso e soggiorno anche a persone che, all'atto del loro stabilimento, possono o potrebbero far valere la parità di trattamento in forza dell'art. 44 dell'accordo europeo con la Polonia, a condizione che, così facendo, esso non le applichi in modo da vanificare o compromettere i benefici spettanti ad una Parte contraente ai sensi di una specifica disposizione dell'accordo stesso».