SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

16 novembre 2004 *

Nel procedimento C-327/02,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal Rechtbank te 's-Gravenhage (Paesi Bassi) con decisione 16 settembre 2002, pervenuta in cancelleria il 18 settembre 2002, nella causa

Lili Georgieva Panayotova,

Radostina Markova Kalcheva,

Izabella Malgorzata Lis,

Lubica Sopova,

Izabela Leokadia Topa,

* Lingua processuale: l'olandese.

Jolanta Monika Rusiecka

contro

Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas e dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta, presidenti di sezione, dai sigg. J.-P. Puissochet (relatore), R. Schintgen, S. von Bahr e J.N. Cunha Rodrigues, giudici,

avvocato generale: sig. Poiares Maduro
cancelliere: sig.ra M.-F. Contet, amministratore principale,

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 2 dicembre 2003,

viste le osservazioni scritte presentate:

— per le sig.re Panayotova, Kalcheva e Lis, dal sig. R. van Asperen, advocaat;

— per il governo dei Paesi Bassi, dalle sig.re S. Terstal e J. van Bakel, in qualità di agenti;

— per il governo greco, dai sigg. M. Apessos e K. Boskovits, in qualità di agenti;

— per il governo francese, dalla sig.ra C. Bergeot-Nunes, in qualità di agente;

— per la Commissione delle Comunità europee, dai sigg. P.J. Kuijper e H. van Vliet, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 19 febbraio 2004,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli artt. 45, n. 1, e 59, n. 1, dell'accordo europeo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da un lato, e la Bulgaria, dall'altro, approvato con decisione del Consiglio e della Commissione 19 dicembre 1994, 94/908/CECA, CE, Euratom (GU L 358, pag. 1; in prosieguo: l'«accordo Comunità-Bulgaria»), degli artt. 44, n. 3, e 58, n. 1, 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, approvato con decisione del Consiglio e della Commissione 13 dicembre 1993, 93/743/Euratom, CECA, CE (GU L 348, pag. 1; in prosieguo: l'«accordo Comunità-Polonia»), nonché degli artt. 45, n. 3, e 59, n. 1, dell'accordo europeo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica slovacca, dall'altra, approvato con decisione del Consiglio e della Commissione 19 dicembre 1994, 94/909/CECA, CE, Euratom (GU L 359, pag. 1; in prosieguo: l'«accordo Comunità-Slovacchia» e, insieme, gli «accordi di associazione»).

2 Tale questione è stata sollevata nell'ambito delle controversie che oppongono le sig.re Panayotova e Kalcheva, cittadine bulgare, nonché le sig.re Lis, Topa e Rusiecka, cittadine polacche, e la sig.ra Sopova, cittadina slovacca, al Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (ministro incaricato dell'Immigrazione e dell'integrazione), aventi ad oggetto il rifiuto di quest'ultimo di accordare loro un permesso di soggiorno al fine di esercitare un'attività professionale in qualità di lavoratrici autonome.

Contesto normativo

La normativa comunitaria

3 L'art. 45, n. 1, dell'accordo di associazione Comunità-Bulgaria, incluso nel titolo IV dello stesso, stabilisce:

«A partire dall'entrata in vigore del presente accordo, 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 bulgari e per le attività di società e cittadini bulgari stabiliti sul suo territorio, fatta eccezione per i settori specificati nell'allegato XVa».

4 Ai sensi dell'art. 59, n. 1, di detto accordo:

«Ai fini del titolo IV, il presente accordo non impedisce in alcun modo alle Parti di applicare le rispettive leggi e disposizioni in materia di ingresso e soggiorno, lavoro, 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 del presente accordo (...)».

5 Gli artt. 44, n. 3, e 58, n. 1, dell'accordo Comunità-Polonia e gli artt. 45, n. 3, e 59, n. 1, dell'accordo Comunità-Slovacchia sono formulati con termini analoghi a quelli utilizzati dagli artt. 45, n. 1, e 59, n. 1, dell'accordo Comunità-Bulgaria.

La normativa olandese

6 L'art. 16, lett. a), n. 1, della Vreemdelingenwet 1994 (legge del 1994 sugli stranieri; in prosieguo: la «Vreemdelingenwet») prevede che una domanda di permesso di soggiorno è esaminata unicamente qualora lo straniero disponga di un valido permesso di soggiorno temporaneo. I nn. 3 e 4 dello stesso articolo esonerano da tale condizione determinate categorie di stranieri, mentre il n. 6 della medesima disposizione prevede che i richiedenti possono essere esonerati in casi individuali molto particolari.

7 Il permesso di soggiorno temporaneo deve essere richiesto dallo straniero presso la rappresentanza diplomatica o consolare olandese nel suo paese d'origine o nel paese in cui risiede stabilmente. Essa è rilasciata a condizione che il richiedente soddisfi i requisiti fondamentali necessari per l'ottenimento di un permesso di soggiorno. A condizione che le circostanze non siano cambiate successivamente a tale rilascio o che quest'ultimo non si riveli basato su dati inesatti, il titolare di un permesso di tal tipo può, dopo il suo arrivo nei Paesi Bassi, ottenere un permesso di soggiorno.

8 Il soggiorno di breve durata non superiore a tre mesi è subordinato, per i cittadini bulgari, all'ottenimento di un visto. I cittadini polacchi e slovacchi godono, per quanto li riguarda, del diritto di libero soggiorno per un periodo di tre mesi (in prosieguo: il «periodo libero»), in conformità con il combinato disposto degli artt. 8 della Vreemdelingenwet e 46, n. 1, lett. c), del Vreemdelingenbesluit 1994 (decreto sugli stranieri del 1994). Ai sensi dell'art. 46, n. 2, di quest'ultimo, tale periodo espira tuttavia automaticamente se, entro la sua scadenza, l'interessato presenta una domanda di permesso di soggiorno.

Le controversie principali e le questioni pregiudiziali

9 Le domande di permesso di soggiorno presentate dalle ricorrenti nella causa principale al fine di esercitare nei Paesi Bassi un'attività professionale in qualità di lavoratrici autonome sono state respinte dal capo della polizia di Groningen (Paesi Bassi) in quanto esse non disponevano del permesso di soggiorno temporaneo richiesto dall'art. 16, lett. a), n. 1, della Vreemdelingenwet. Le opposizioni proposte avverso tali rifiuti sono state dichiarate infondate con decisioni del Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie adottate tra il 22 gennaio e il 1° maggio 2001.

10 Adito del ricorso contro dette decisioni, il Rechtbank te 's-Gravenhage considera, anzitutto, che le ricorrenti principali non possono avvalersi di alcuna delle eccezioni previste ai nn. 3, 4 e 6 dell'art. 16, lett. a), della Vreemdelingenwet.

11 Detto giudice rileva, inoltre, che la Corte, nelle sue sentenze 27 settembre 2001, causa C-63/99, Gloszczuk (Racc. pag. I-6369, punto 86), causa C-235/99, Kondova (Racc. pag. I-6427, punto 91), nonché causa C-257/99, Barkoci e Malik (Racc. pag. I-6557, punto 83), rese nell'ambito di controversie in cui era applicabile la legislazione del Regno Unito, avrebbe deciso che le disposizioni sul diritto di stabilimento contenute negli accordi di associazione conclusi dalle Comunità non ostano, in linea di principio, a che gli Stati membri subordinino l'ingresso nel loro territorio alla condizione che si ottenga previamente un permesso di soggiorno temporaneo.

12 Esso osserva, in particolare, che, al punto 4 del dispositivo della citata sentenza Barkoci e Malik, la Corte ha statuito, relativamente alle disposizioni formulate in termini identici a quelli degli artt. 45, n. 3, e 59, n. 1, dell'accordo Comunità-Slovacchia, ossia gli artt. 45, n. 3, e 59, n. 1, dell'accordo europeo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica ceca, dall'altra, approvato con decisione del Consiglio e della Commissione 19 dicembre 1994, 94/910/CECA, CE, Euratom (GU L 360, pag. 1, in prosieguo: l'«accordo Comunità-Repubblica ceca»), quanto segue:

«La condizione contenuta nella prima frase, ultima parte, dell'art. 59, n. 1, dell'accordo di associazione deve essere interpretata nel senso che l'obbligo di ottenere nel paese di residenza, anteriormente alla partenza verso lo Stato membro ospitante, un permesso di ingresso, il cui rilascio è subordinato alla verifica di requisiti sostanziali, come quelli previsti al punto 212 [dell'United Kingdom] Immigration Rules [(House of Commons Paper 395), in prosieguo: le "Immigration Rules", non ha ad oggetto né per effetto di rendere impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio da parte dei cittadini cechi dei diritti loro conferiti dall'art. 45,

n. 3, dell'accordo di associazione, sempreché le competenti autorità dello Stato membro ospitante facciano uso del proprio potere discrezionale nell'esame delle domande di ingresso ai fini dello stabilimento, presentate in base al detto accordo all'arrivo nello Stato membro medesimo, con modalità tali che il permesso di ingresso possa essere concesso ad un cittadino ceco privo di tale permesso, in base a disposizioni diverse da quelle contenute nelle Immigration Rules, qualora la domanda del medesimo risponda, in termini chiari e manifesti, agli stessi requisiti sostanziali che sarebbero stati applicati ove avesse fatto richiesta nella Repubblica ceca del permesso di ingresso».

13 Il giudice del rinvio sottolinea che, al punto 69 della citata sentenza Barkoci e Malik, la Corte ha precisato tuttavia che:

«(...) senza che sia necessario affrontare la questione se l'art. 59, n. 1, dell'accordo di associazione consenta alle competenti autorità dello Stato membro ospitante di negare l'ingresso nel proprio territorio ad un cittadino ceco sprovvisto di autorizzazione all'ingresso, è sufficiente esaminare se l'applicazione, da parte delle autorità britanniche, della normativa nazionale in materia di immigrazione complessivamente intesa, ivi compreso l'esercizio del potere discrezionale da parte del Secretary of State (for the Home Department] al fine di accertare se, in singoli casi, il requisito relativo al possesso di un'autorizzazione all'ingresso possa essere escluso, appaia conforme alla condizione enunciata nella prima frase, ultima parte, del menzionato art. 59, n. 1».

14 Alla luce di ciò il giudice del rinvio si chiede se la risposta contenuta al punto 4 del dispositivo della citata sentenza Barkoci e Malik, letta alla luce del punto 69 di quest'ultima, non sia stata concepita in funzione delle sole peculiarità della legislazione del Regno Unito. Esso rileva, a tale proposito, che, a differenza di quest'ultima, il diritto olandese non consente all'autorità competente, ad esclusione delle ipotesi espressamente previste all'art. 16, lett. a), della Vreemdelingenwet, di rilasciare un permesso di soggiorno alle ricorrenti principali nel caso in cui esse non siano in possesso di un permesso di soggiorno temporaneo.

15 Detto giudice evidenzia, infine, che, non avendo ottenuto il visto richiesto, le sig.re Panayotova e Kalcheva si trovavano illegalmente nei Paesi Bassi al momento in cui hanno presentato le loro domande di permesso di soggiorno al fine di stabilirsi in tale Stato membro. La situazione sarebbe invece meno chiara per quanto riguarda le altre ricorrenti principali le quali, non essendo soggette all'ottenimento di un visto per un soggiorno nei Paesi Bassi non superiore a tre mesi e beneficiando a tale proposito di un periodo libero di cui al punto 8 della presente sentenza, avrebbero soggiornato legalmente in tale Stato prima di presentare le loro domande di permesso di soggiorno.

16 Pertanto il Rechtbank te 's-Gravenhage ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se la soluzione alla quarta questione fornita dalla Corte nella sentenza 27 settembre 2001, causa C-257/99, Barkoci e Malik, debba essere interpretata nel senso che non sia compatibile con il combinato disposto, rispettivamente, degli artt. 45, n. 1, e 59, n. 1, dell'accordo di associazione con la Bulgaria, degli artt. 44, n. 3, e 58 dell'accordo di associazione con la Polonia e degli artt. 45, n. 3, e 59 dell'accordo di associazione con la Repubblica slovacca il fatto che l'autorità competente, nell'esaminare una domanda di permesso di soggiorno presentata nei Paesi Bassi al fine di stabilirvisi in conformità dell'accordo di associazione, non proceda ad alcun esame di merito per il solo motivo della mancanza di un'autorizzazione preventiva al soggiorno. Se il fatto di rispondere chiaramente e inequivocabilmente ai requisiti essenziali prescritti per l'ingresso sia rilevante per la soluzione di tale questione.

2) È rilevante per la soluzione della prima questione, e in caso di soluzione affermativa in quale senso, il fatto che al momento in cui presenta la domanda per ottenere un permesso di soggiorno il richiedente soggiorni o meno legalmente nei Paesi Bassi in base ad un titolo diverso da un'autorizzazione temporanea al soggiorno, ad esempio in virtù del cosiddetto periodo "libero" di cui all'art. 8, della Vreemdelingenwet».

Sulle questioni pregiudiziali

17 Con le sue due questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede in sostanza se le disposizioni pertinenti degli accordi di associazione debbano essere interpretate nel senso che ostano ad una normativa di uno Stato membro in forza della quale una domanda di permesso di soggiorno presentata sul suo territorio al fine di stabilirvisi come lavoratore autonomo ai sensi dei detti accordi deve essere respinta, senza ulteriore esame, qualora il richiedente non disponga di un permesso di soggiorno temporaneo rilasciato previamente dalle rappresentanze diplomatiche o consolari di detto Stato membro nel paese d'origine dell'interessato o nel suo paese di residenza abituale, e ciò anche qualora, alla data di presentazione della sua domanda, egli sia legalmente in detto Stato membro in base ad un titolo diverso da quello di lavoratore autonomo e affermi di rispondere ai requisiti sostanziali necessari per l'ottenimento di un permesso di soggiorno temporaneo e del permesso di soggiorno come lavoratore autonomo.

18 L'effetto diretto che deve essere riconosciuto agli artt. 45, n. 1, dell'accordo Comunità-Bulgaria, 44, n. 3, dell'accordo Comunità-Polonia e 45, n. 3, dell'accordo Comunità-Slovacchia implica che i cittadini bulgari, polacchi e slovacchi che, rispettivamente, si avvalgono di tale disposizione possono legittimamente invocarla dinanzi ai giudici dello Stato membro ospitante, fermo restando che le autorità di quest'ultimo conservano il potere di applicare ai detti cittadini le leggi nazionali in materia di ammissione, soggiorno e stabilimento, ai termini degli artt. 59, n. 1, dell'accordo Comunità-Bulgaria, 58, n. 1, dell'accordo Comunità-Polonia e 59, n. 1, dell'accordo Comunità-Slovacchia (v. citate sentenze Gloszczuk, punto 38, e Kondova, punto 39, nonché 20 novembre 2001, causa C-268/99, Jany e a., Racc. pag. I-8615, punto 28).

19 Se è vero che il diritto di stabilimento, come definito dalle prime tre disposizioni citate al punto precedente, implica che siano riconosciuti quale suo corollario il diritto di ingresso ed il diritto di soggiorno, emerge tuttavia dalle ultime tre disposizioni che questi ultimi non costituiscono prerogative assolute, potendo il loro esercizio essere eventualmente limitato dalle norme dello Stato membro ospitante in materia di ingresso, soggiorno e stabilimento dei cittadini (v. citate sentenze Gloszczuk, punto 51, Kondova, punto 54, e Jany e a., punto 28).

20 Per essere compatibili con la condizione di cui agli artt. 59, n. 1, dell'accordo Comunità-Bulgaria, 58, n. 1, dell'accordo Comunità-Polonia e 59, n. 1, dell'accordo Comunità-Slovacchia, le restrizioni applicate al diritto di stabilimento dalle norme dello Stato membro ospitante in materia di immigrazione devono tuttavia essere idonee a realizzare l'obiettivo previsto e non costituire, rispetto al medesimo, un intervento che possa pregiudicare la sostanza stessa dei diritti riconosciuti, rispettivamente, dagli artt. 45, n. 1, 44, n. 3, e 45, n. 3, di detti accordi ai cittadini bulgari, polacchi e slovacchi, rendendo l'esercizio di tali diritti impossibile o eccessivamente difficile (citate sentenze Gloszczuk, punto 56, e Kondova, punto 59).

21 A tale proposito, il combinato disposto di norme quali gli artt. 45, n. 1, e 59, n. 1, dell'accordo Comunità-Bulgaria, 44, n. 3, e 58, n. 1, dell'accordo Comunità-Polonia, nonché 45, n. 3, e 59, n. 1, dell'accordo Comunità-Slovacchia non osta, in linea di principio, ad un sistema di controllo preventivo che subordini il rilascio del permesso di ingresso e di soggiorno da parte delle competenti autorità in materia di immigrazione alla condizione che il richiedente provi la sua effettiva intenzione di

avviare un'attività di lavoro autonomo, senza svolgere simultaneamente alcuna attività di lavoro dipendente né ricorrere a sussidi pubblici, nonché la disponibilità, sin dall'inizio, di mezzi economici sufficienti e ragionevoli probabilità di successo (citate sentenze Gloszczuk, punto 86, Kondova, punto 91, e Jany e a., punto 31).

22 Un tale sistema nazionale di controllo della natura esatta dell'attività che il richiedente intende svolgere, attuato anteriormente alla partenza di quest'ultimo verso lo Stato membro ospitante, persegue infatti un obiettivo legittimo laddove consente di limitare l'esercizio del diritto di ingresso e del diritto di soggiorno da parte dei cittadini dei paesi interessati che si avvalgano di tali disposizioni ai soli beneficiari indicati dalle stesse (citate sentenze Gloszczuk, punto 58, Kondova, punto 61, nonché Barkoci e Malik, punto 62).

23 Inoltre, un siffatto sistema di controllo è in particolare atto ad essere giustificato in considerazione del fatto che la verifica dei requisiti sostanziali e la realizzazione di indagini dettagliate ad essa connesse possono essere più agevolmente effettuate nello Stato d'origine, in particolare per ragioni linguistiche nonché per la possibilità di accedere alle informazioni relative alla situazione dei cittadini stranieri che intendano stabilirsi in uno Stato membro (v. citata sentenza Barkoci e Malik, punti 65 e 66).

24 Il fatto di esigere che lo Stato membro ospitante che abbia applicato un tale sistema di controllo preventivo preveda inoltre che le sue autorità siano tenute ad esaminare ogni domanda presentata nel suo territorio in base agli accordi di associazione comporterebbe in particolare il rischio di un afflusso di domande formulate in

occasione di soggiorni a fini turistici o altri presunti di breve durata. Orbene, una tale situazione sarebbe, come sottolineato dai governi olandese, greco e francese, tale da minacciare il sistema di controllo preventivo obbligatorio attuato dallo Stato membro interessato, nonché, tenuto conto dei termini legati all'esame delle domande e dei ricorsi eventualmente presentati contro le decisioni di rifiuto, la libertà di tale Stato di accordare l'ingresso libero, o agevolato, nel suo territorio unicamente a condizione che il soggiorno previsto sia di breve durata. Ne conseguirebbe parimenti una minaccia all'effetto utile delle disposizioni degli artt. 58, n. 1, dell'accordo Comunità-Polonia nonché 59, n. 1, dell'accordo Comunità-Bulgaria e dell'accordo Comunità-Slovacchia.

25 Poiché l'ordinanza di rinvio non contiene alcuna precisazione in merito ai requisiti sostanziali ai quali la normativa olandese applicabile condiziona la concessione del permesso di soggiorno temporaneo, spetta al giudice del rinvio verificare, se del caso, che detti requisiti siano ben idonei ad assicurare la realizzazione dell'obiettivo rammentato al punto 22 della presente sentenza (v., per quanto riguarda la normativa olandese in vigore all'epoca dei fatti che hanno dato luogo alla citata sentenza Jany e a., il punto 31 della stessa).

26 Occorre inoltre precisare che le stesse modalità procedurali relative al rilascio di un permesso di soggiorno temporaneo devono essere idonee a garantire che l'esercizio del diritto di stabilimento conferito dagli accordi di associazione non sia reso né impossibile né eccessivamente difficile.

27 Ne consegue in particolare che il regime applicabile a tali permessi di soggiorno temporanei deve basarsi su un sistema procedurale di facile accesso e tale da garantire agli interessati che la loro domanda sarà trattata entro un termine ragionevole ed in modo oggettivo ed imparziale, dovendo inoltre eventuali dinieghi

di autorizzazione poter essere considerati nell'ambito di un ricorso giurisdizionale (v., per analogia, sentenza 12 luglio 2001, causa C-157/99, Smits e Peerbooms, Racc. pag. I-5473, punto 90). Occorre rammentare, a tale ultimo proposito, che il diritto comunitario impone un controllo giurisdizionale effettivo delle decisioni delle autorità nazionali adottate in applicazione delle disposizioni pertinenti dello stesso, e che tale principio della tutela giurisdizionale effettiva costituisce un principio generale che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e che è sancito agli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (v., in particolare, sentenze 15 maggio 1986, causa 222/84, Johnston, Racc. pag. 1651, punti 18 e 19, e 19 giugno 2003, causa C-467/01, Eribrand, Racc. pag. I-6471, punto 61).

28 Emerge da quanto esposto che, qualora uno Stato membro abbia optato per un sistema che condiziona l'attribuzione di un diritto di soggiorno ai fini dello stabilimento in base alle disposizioni degli accordi di associazione ad un meccanismo di controllo precedente l'ingresso nel suo territorio, tale Stato membro può benissimo, in via di principio, prevedere che le sue autorità competenti in materia di immigrazione respingano, senza ulteriore esame, le domande di permesso di soggiorno formulate ai detti fini nel suo territorio da un cittadino bulgaro, polacco o slovacco, nel caso in cui quest'ultimo non disponga del permesso di soggiorno temporaneo necessario, da richiedere prima della partenza verso tale Stato membro presso le rappresentanze diplomatiche o consolari nel paese d'origine dell'interessato o in quello in cui egli soggiorna stabilmente.

29 Il giudice del rinvio domanda tuttavia se un tale rifiuto sia conforme alle dette disposizioni degli accordi di associazione nel caso in cui l'interessato soggiorni legalmente nello Stato membro ospitante in base ad un titolo diverso da quello di lavoratore autonomo al momento della presentazione della sua domanda di permesso di soggiorno a fini di stabilimento e affermi di rispondere chiaramente e inequivocabilmente ai requisiti sostanziali per la concessione di un tale permesso di soggiorno temporaneo e del permesso di soggiorno come lavoratore indipendente.

30 Per quanto riguarda, in primo luogo, la circostanza che le interessate avrebbero soggiornato legalmente nei Paesi Bassi in virtù del periodo libero previsto dalla normativa olandese si deve rammentare, anzitutto, che, nell'ambito di un sistema nazionale basato su misure di controllo adeguate, precedenti la partenza del cittadino straniero verso lo Stato membro ospitante al fine di stabilirvisi come lavoratore autonomo, l'eventuale ingresso temporaneo di quest'ultimo nel territorio di tale Stato in base ad un altro titolo, in assenza dell'autorizzazione all'ingresso rilasciata all'esito di detto controllo, non equivale assolutamente a tale permesso, di modo che l'interessato non può basarsi utilmente sulla sola circostanza di un ingresso temporaneo per sostenere di avere acquisito il diritto di stabilirsi come lavoratore autonomo nel territorio di tale Stato membro (v., per analogia, citata sentenza Barkoci e Malik, punti 77-79).

31 Emerge, peraltro, dalla giurisprudenza della Corte che è compatibile con l'art. 58, n. 1, dell'accordo Comunità-Polonia e, pertanto, con l'art. 59, n. 1, degli accordi Comunità-Bulgaria e Comunità-Slovacchia la circostanza che le autorità competenti dello Stato membro ospitante respingano una domanda presentata ai sensi, rispettivamente, degli artt. 44, n. 3, 45, n. 1, o 45, n. 3, di detti accordi per il solo fatto che, all'atto della presentazione della domanda stessa, il richiedente soggiornasse illegalmente nel territorio di tale Stato, avendo rilasciato false dichiarazioni alle dette autorità per ottenere un permesso di ingresso iniziale in base ad altro titolo ovvero non avendo rispettato la condizione espressa cui tale ingresso era subordinato e relativa alla durata autorizzata del suo soggiorno nello Stato membro medesimo (citata sentenza Gloszczuk, punto 77).

32 Lo stesso deve valere per il caso in cui la domanda presentata in applicazione di dette disposizioni risulti incompatibile con le condizioni esplicite legate all'ingresso dell'interessato nello Stato membro ospitante e in particolare quelle relative alla durata autorizzata del soggiorno in tale Stato.

33 Infatti, come constatato al punto 24 della presente sentenza, se fosse consentito ai cittadini bulgari, polacchi o slovacchi di presentare una domanda di stabilimento ai sensi degli accordi di associazione nello Stato membro ospitante, nonostante siano entrati nel territorio di quest'ultimo all'espressa condizione di soggiornarvi solo fino a tre mesi, detti cittadini potrebbero agevolmente eludere le norme nazionali relative all'ingresso e al soggiorno degli stranieri, privando, conseguentemente, del loro effetto utile gli artt. 58, n. 1, dell'accordo Comunità-Polonia e 59, n. 1, degli accordi Comunità-Bulgaria e Comunità-Slovacchia.

34 Occorre considerare, a tale proposito, che i cittadini bulgari, polacchi o slovacchi che non si sottopongono ai controlli pertinenti delle autorità nazionali, senza rispettare le condizioni alle quali il diritto di accesso a detto territorio è stato loro riconosciuto, non possono avvalersi della tutela delle disposizioni degli accordi di associazione sul diritto di stabilimento per eludere tali condizioni.

35 Per quanto riguarda, in secondo luogo, la circostanza che il cittadino bulgaro, polacco o slovacco, che presenti nel territorio olandese una domanda di permesso di soggiorno ai fini dello stabilimento sulla base degli accordi di associazione, affermi di rispondere chiaramente e inequivocabilmente ai requisiti sostanziali che sarebbero stati oggetto di verifica nell'ambito del sistema di controllo preventivo attuato dalla normativa olandese, è esatto che, al punto 74 della citata sentenza Barkoci e Malik, la Corte ha deciso che gli artt. 45, n. 3, e 59, n. 1, dell'accordo Comunità-Repubblica ceca non ostano a che le autorità dello Stato membro ospitante competenti in materia di immigrazione impongano al cittadino ceco di ottenere, anteriormente alla partenza verso lo Stato medesimo, un permesso di ingresso il cui rilascio è subordinato alla verifica di requisiti sostanziali ai fini dello stabilimento, come quelli previsti al punto 212 delle Immigration Rules, sempreché le dette autorità facciano

uso del proprio potere discrezionale nell'esame delle domande di ingresso ai fini dello stabilimento, presentate in base al detto accordo all'arrivo nello Stato membro medesimo, con modalità tali che il permesso di ingresso possa essere concesso ad un cittadino ceco, in base a disposizioni diverse da quelle contenute nelle Immigration Rules, qualora la domanda del medesimo risponda, in termini chiari e manifesti, agli stessi requisiti sostanziali che sarebbero stati applicati ove avesse fatto richiesta nella Repubblica ceca del permesso di ingresso.

36 Tuttavia, come precisato dalla Corte al punto 72 della citata sentenza Barkoci e Malik, laddove le autorità competenti in materia di immigrazione dello Stato membro ospitante seguano una politica consistente nell'escludere l'obbligo imperativo del possesso di un'autorizzazione all'ingresso, appare coerente con la logica del sistema di controllo preventivo, nonché legittimo con riguardo all'accordo Comunità-Repubblica ceca, che tali autorità possano effettuare, nel valutare in base al proprio potere discrezionale la situazione individuale del richiedente, un esame della fondatezza delle domande di stabilimento presentate, ai sensi del detto accordo, all'arrivo nello Stato membro medesimo più sommario rispetto a quello effettuato nel caso di una domanda di autorizzazione all'ingresso presentata dal cittadino ceco nel proprio paese di residenza.

37 Orbene, come sottolineato dal giudice del rinvio e dai governi che hanno presentato osservazioni alla Corte, nell'ordinamento giuridico olandese, diversamente da quanto accade nel Regno Unito, le autorità competenti in materia di immigrazione non hanno un tale potere discrezionale. Infatti, senza il permesso di soggiorno temporaneo rilasciato dalle rappresentanze diplomatiche o consolari olandesi nello Stato di origine dell'interessato, dette autorità sono, in forza del diritto interno, in linea di principio incompetenti a rilasciare un permesso di soggiorno ai fini dello stabilimento in base agli accordi di associazione, e a verificare, a tal fine, se i requisiti sostanziali ai quali è condizionato tale rilascio siano soddisfatti.

38 Fatta salva la possibilità per gli Stati membri di prevedere un sistema di controllo preventivo, unitamente alla possibilità di esame delle domande presentate direttamente nel territorio nazionale, è conforme alla logica di un sistema di controllo preventivo come quello attuato dal regno dei Paesi Bassi e ammissibile rispetto agli accordi di associazione che tale Stato membro preveda, nel suo ordinamento giuridico, che, qualora non sia soddisfatto il requisito relativo alla previa presentazione, nel loro paese d'origine o nel paese in cui soggiornano stabilmente, di una domanda di permesso di soggiorno temporaneo ai fini dello stabilimento, le autorità competenti di detto Stato membro rifiutino a cittadini bulgari, polacchi o slovacchi, che si avvalgono rispettivamente degli artt. 45, n. 1, dell'accordo Comunità-Bulgaria, 44, n. 3, dell'accordo Comunità-Polonia e 45, n. 3, dell'accordo Comunità-Slovacchia, il permesso di soggiorno da essi richiesto, e ciò indipendentemente dalla questione se i requisiti sostanziali ai quali è condizionato l'ottenimento di un tale permesso di soggiorno temporaneo siano effettivamente soddisfatti (v., per analogia, citate sentenze Gloszczuk, punto 70, e Kondova, punto 75).

39 Consegue da quanto esposto che le questioni sollevate devono essere risolte come segue:

— il combinato disposto, rispettivamente, degli artt. 45, n. 1, e 59, n. 1, dell'accordo Comunità-Bulgaria, 44, n. 3, e 58, n. 1, dell'accordo Comunità-Polonia, nonché degli artt. 45, n. 3, e 59, n. 1, dell'accordo Comunità-Slovacchia, non osta, in linea di principio, ad una normativa di uno Stato membro che comporta un sistema di controllo preventivo in base al quale l'ingresso nel territorio di detto Stato membro ai fini dello stabilimento come lavoratore autonomo è subordinato al rilascio di un permesso di soggiorno temporaneo da parte delle rappresentanze diplomatiche o consolari di tale Stato nel paese d'origine dell'interessato o in quello in cui egli soggiorna stabilmente. Un tale sistema può

validamente subordinare il rilascio di tale permesso alla condizione che l'interessato provi la sua effettiva intenzione di avviare un'attività di lavoro autonomo, senza svolgere simultaneamente alcuna attività di lavoro dipendente né ricorrere a sussidi pubblici, nonché la disponibilità, sin dall'inizio, di mezzi economici sufficienti e ragionevoli probabilità di successo. Il regime applicabile a tali previe autorizzazioni al soggiorno deve basarsi tuttavia su un sistema procedurale di facile accesso e tale da garantire agli interessati che la loro domanda sarà trattata entro un termine ragionevole ed in modo oggettivo ed imparziale, dovendo inoltre eventuali dinieghi di autorizzazione poter essere considerati nell'ambito di un ricorso giurisdizionale;

— dette disposizioni degli accordi di associazione devono essere interpretate nel senso che non ostano, in linea di principio, nemmeno a che una tale normativa nazionale preveda che le autorità competenti dello Stato membro ospitante respingano una domanda di permesso di soggiorno ai fini dello stabilimento sulla base di detti accordi di associazione, presentata nel territorio di tale Stato, qualora il richiedente non disponga di un permesso di soggiorno temporaneo, necessario ai sensi di tale normativa;

— non rilevano a tale proposito il fatto che il richiedente affermi di soddisfare in termini chiari e manifesti i requisiti sostanziali necessari per il rilascio del permesso di soggiorno temporaneo e del permesso di soggiorno ai fini dello stabilimento o la circostanza che detto richiedente soggiorni legalmente nello Stato membro ospitante in base ad altro titolo alla data della sua domanda, se quest'ultima è incompatibile con i requisiti prescritti relativi all'ingresso dell'interessato in detto Stato membro e in particolare con quelli relativi alla durata del soggiorno autorizzato.

Sulle spese

40 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute per presentare osservazioni alla Corte, diverse da quelle delle dette parti, non possono dar luogo a rifusione.

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

1) **Il combinato disposto, rispettivamente, degli artt. 45, n. 1, e 59, n. 1, dell'accordo europeo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da un lato, e la Bulgaria, dall'altro, approvato con decisione del Consiglio e della Commissione 19 dicembre 1994, 94/908/CECA, CE, Euratom, degli artt. 44, n. 3, e 58, n. 1, 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, approvato con decisione del Consiglio e della Commissione 13 dicembre 1993, 93/743/Euratom, CECA, CE, nonché degli artt. 45, n. 3, e 59, n. 1, dell'accordo europeo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica slovacca, dall'altra, approvato con decisione del Consiglio e della Commissione 19 dicembre 1994, 94/909/CECA, CE, Euratom, non osta, in linea di principio, ad una normativa di uno Stato membro che comporta un sistema di controllo preventivo in base al quale l'ingresso nel territorio di detto Stato membro ai fini dello stabilimento come lavoratore autonomo è subordinato al rilascio di un permesso di soggiorno temporaneo da parte delle rappresentanze diplomatiche o consolari di tale Stato nel paese d'origine dell'interessato o in quello in cui egli soggiorna stabilmente. Un tale sistema può validamente subordinare il rilascio di detto permesso alla condizione che l'interessato provi la sua effettiva intenzione di avviare**

un'attività di lavoro autonomo, senza svolgere simultaneamente alcuna attività di lavoro dipendente né ricorrere a sussidi pubblici, e provi di disporre, sin dall'inizio, di mezzi economici sufficienti nonché di avere ragionevoli probabilità di successo. Il regime applicabile a tali previe autorizzazioni al soggiorno deve basarsi tuttavia su un sistema procedurale di facile accesso e tale da garantire agli interessati che la loro domanda sarà trattata entro un termine ragionevole ed in modo oggettivo ed imparziale, ed eventuali dinieghi di rilascio del permesso devono inoltre poter essere impugnati nell'ambito di un ricorso giurisdizionale.

2) **Dette disposizioni degli accordi di associazione devono essere interpretate nel senso che non ostano, in linea di principio, nemmeno a che una tale normativa nazionale preveda che le autorità competenti dello Stato membro ospitante respingano una domanda di permesso di soggiorno ai fini dello stabilimento sulla base di detti accordi di associazione, presentata nel territorio di tale Stato, qualora il richiedente non disponga del permesso di soggiorno temporaneo necessario ai sensi di tale normativa.**

3) **Non rilevano a tale proposito il fatto che il richiedente affermi di soddisfare in termini chiari e manifesti i requisiti sostanziali necessari per il rilascio del permesso di soggiorno temporaneo e del permesso di soggiorno ai fini dello stabilimento o la circostanza che detto richiedente soggiorni legalmente nello Stato membro ospitante in base ad altro titolo alla data della sua domanda, se quest'ultima è incompatibile con i requisiti prescritti relativi all'ingresso dell'interessato in detto Stato membro e in particolare con quelli relativi alla durata del soggiorno autorizzato.**

Firme