SENTENZA DELLA CORTE

27 settembre 2001 *

Nel procedimento C-235/99,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta, alla Corte, a norma dell'art. 234 CE, dalla High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) (Regno Unito), nella causa dinanzi ad esso pendente tra

The Queen

e

Secretary of State for the Home Department,

ex parte:

Eleanora Ivanova Kondova,

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 45 e 59 dell'accordo europeo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee ed i loro Stati membri, da un lato, e la Repubblica di Bulgaria, dall'altro, accordo concluso ed approvato a nome della Comunità con decisione del Consiglio e della Commissione 19 dicembre 1994, 94/908/CE, CECA, Euratom (GU L 358, pag. 1),

* Lingua processuale: l'inglese.

LA CORTE,

composta dai sigg. G.C. Rodríguez Iglesias, presidente, C. Gulmann, A. La Pergola (relatore), M. Wathelet e V. Skouris, presidenti di sezione, D.A.O. Edward J.-P. Puissochet, P. Jann, L. Sevón, R. Schintgen e dalla sig.ra F. Macken, giudici,

avvocato generale: S. Alber
cancelliere: H. von Holstein, cancelliere aggiunto

viste le osservazioni scritte presentate:

— per sig.ra Kondova, dal sig. T. Eicke, barrister, mandatario della sig.ra J. Coker, solicitor;

— per il governo del Regno Unito, dalla sig.ra M. Ewing, in qualità di agente, assistita dalla sig.ra E. Sharpston, QC;

— per il governo belga, dalla sig.ra A. Snoecx, in qualità di agente;

— per il governo tedesco, dai sigg. W.-D. Plessing e C.-D. Quassowski, in qualità di agenti;

— per il governo spagnolo, dal sig. S. Ortiz Vaamonde, in qualità di agente;

— per il governo francese, dalla sig.ra K. Rispal-Bellanger e dal sig. A. Lercher, in qualità di agenti;

— per il governo irlandese, dal sig. M.A. Buckley, in qualità di agente, assistito dalle sig.re A. Barron e E. Barrington, BL;

— per il governo olandese, dal sig. M.A. Fierstra, in qualità di agente;

— per Commissione delle Comunità europee, dal sig. F. Benyon, nonché dalle sig.re M-J. Jonczy e N. Yerrell, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della sig.ra Kondova, rappresentata dal sig. T. Eicke, mandatario della sig.ra J. Coker, del governo del Regno Unito, rappresentato dalla sig.ra G. Amodeo, in qualità di agente, assistita dalla sig.ra E. Sharpston e dal sig. S. Kovats, barrister, del governo tedesco, rappresentato dal sig. C.-D. Quassowski, del governo ellenico, rappresentato dal sig. G. Karipsiadis e dalla sig.ra T. Papadopoulou, in qualità di agenti, del governo spagnolo, rappresentato dalla sig.ra N. Díaz Abad, in qualità di agente, del governo francese, rappresentato dal sig. A. Lercher, del governo irlandese, rappresentato dalla sig.ra E. Barrington, del governo italiano, rappresentato dalla sig.ra F. Quadri, avvocato dello Stato, del governo olandese, rappresentato dal sig. M.A. Fierstra, del governo austriaco, rappresentato dal sig. G. Hesse, in qualità di agente, e della Commissione, rappresentata dal sig. F. Benyon nonché dalle sig.re M-J. Jonczy e N. Yerrell, all'udienza del 13 giugno 2000,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 14 settembre 2000,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 18 dicembre 1998, pervenuta alla Corte il 22 giugno 1999, la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court), ha sottoposto alla Corte, a norma dell'art. 234 CE cinque questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione degli artt. 45 e 59 dell'accordo europeo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee ed i loro Stati membri, da un lato, e la Repubblica di Bulgaria, dall'altro, accordo concluso ed approvato a nome della Comunità con decisione del Consiglio e della Commissione 19 dicembre 1994, 94/908/CE, CECA, Euratom (GU L 358, pag. 1; in prosieguo: l'«accordo di associazione»).

2 Tali questioni sono sorte nell'ambito di una controversia tra la sig.ra Kondova, cittadina bulgara, ed il Secretary of State for the Home Department (in prosieguo: il «Secretary of State») in ordine alla decisione di quest'ultimo di negare alla sig.ra Kondova il permesso di soggiorno nel Regno Unito.

Accordo di associazione

3 L'accordo di associazione è stato sottoscritto a Bruxelles in data 8 marzo 1993 ed è entrato in vigore, a termini dell'art. 124, secondo comma, il 1° febbraio 1995.

4 Ai sensi dell'art. 1, n. 2, l'accordo di associazione è diretto, in particolare, a costituire un ambito adeguato per il dialogo politico tra le parti al fine di

consentire lo sviluppo di strette relazioni politiche tra le parti medesime, di promuovere l'espansione degli scambi nonché relazioni economiche armoniose allo scopo di favorire uno sviluppo economico dinamico e la prosperità della Repubblica di Bulgaria, nonché di costituire un contesto adeguato per la graduale integrazione di tale paese nella Comunità, considerato che, a termini del diciassettesimo 'considerando' dell'accordo di associazione, l'obiettivo ultimo della Bulgaria consiste nell'adesione alle Comunità.

5 Per quanto riguarda la causa principale, le pertinenti disposizioni dell'accordo di associazione si trovano nel titolo IV dell'accordo stesso, intitolato «Circolazione dei lavoratori, stabilimento, prestazione di servizi».

6 L'art. 38, n. 1, dell'accordo di associazione, collocato nel titolo IV, capitolo I, intitolato «Circolazione dei lavoratori», così recita:

«1. Nel rispetto delle condizioni e modalità applicabili in ciascuno Stato membro:

— il trattamento accordato ai lavoratori di nazionalità bulgara legalmente occupati nel territorio di uno Stato membro è esente da qualsiasi discriminazione basata sulla nazionalità, per quanto riguarda le condizioni di lavoro, di retribuzione o di licenziamento, rispetto ai cittadini di quello Stato;

— il coniuge e i figli legalmente residenti di un lavoratore legalmente occupato nel territorio di uno Stato membro, fatta eccezione per i lavoratori stagionali e per i lavoratori oggetto di accordi bilaterali nell'accezione dell'articolo 42, salvo diverse disposizioni di tali accordi, hanno accesso al mercato del lavoro di quello Stato membro nel periodo di soggiorno di lavoro autorizzato di quel lavoratore».

7 A termini dell'art. 45 dell'accordo di associazione, che figura nel titolo IV, capitolo II, intitolato «Stabilimento»:

«1. 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.

(...)

5. 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 iniziative, in particolare società, che controllano di fatto. I termini lavoro autonomo e iniziative economiche 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;

(...)

(...)

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

(...)».

8 L'art. 59, n. 1, dell'accordo di associazione collocato nel titolo IV, capitolo IV, intitolato «Disposizioni generali», prevede quanto segue:

«1. 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 (...)».

La normativa nazionale

9 Con riguardo alla causa principale, le pertinenti disposizioni nazionali sono essenzialmente costituite dalle United Kingdom Immigration Rules (House of Commons Paper 395) (disposizioni relative all'immigrazione emanate dal Parlamento del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord nel 1994; in prosieguo: le «Immigration Rules»), nel testo in vigore alla data dei fatti della causa principale, che disciplinano l'ingresso ed il soggiorno nel Regno Unito.

10 Le Immigration Rules hanno ad oggetto l'adeguamento del sistema giuridico del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord alle disposizioni in materia di stabilimento contenute nell'accordo di associazione nonché negli altri accordi europei di associazione conclusi tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da un lato, ed i Paesi dell'Europa centrale ed orientale, dall'altro.

11 La parte 6 delle Immigration Rules, intitolata «Persone che intendano fare ingresso e soggiornare nel Regno Unito in qualità di uomini d'affari, di lavoratori autonomi, di investitori, di autori, di compositori o di artisti», contiene talune disposizioni attinenti al disbrigo delle domande di permesso di ingresso presentate da «persone che intendano svolgere un'attività ai sensi delle disposizioni di un accordo di associazione concluso dalla Comunità». I punti 217 e 219, che figurano in tale parte delle Immigration Rules con il titolo «Condizione di proroga di un permesso di soggiorno ai fini del prosieguo dell'esercizio di un'attività ai sensi delle disposizioni di un accordo di associazione concluso dalla Comunità», così recitano:

«217. Per poter beneficiare della proroga del soggiorno nel Regno Unito ai fini del proseguimento dell'esercizio di un'attività, il richiedente deve provare

i) di avere avviato un'attività nel Regno Unito; e

ii) di ricavare da tale attività redditi sufficienti per far fronte ai propri bisogni ed a quelli delle persone a carico del medesimo, senza svolgere lavoro subordinato (ad esclusione del lavoro prestato nell'ambito della propria attività) né dover ricorre a fondi pubblici; e

iii) di non voler integrare, nel presente e nel futuro, i propri redditi ricercando lavoro dipendente nel Regno Unito; e

iv) di essere inoltre in possesso dei requisiti (...) di cui al punto 219.

(...)

219. La persona stabilita nel Regno Unito in qualità di lavoratore autonomo o in associazione professionale dovrà provare, oltre al possesso dei requisiti indicati al precedente punto 217,

i) di essere cittadino (...) bulgaro; e

ii) di partecipare attivamente, nel Regno Unito ad un'attività di commercio o di servizi a titolo autonomo ovvero nell'ambito di un'associazione professionale; e

iii) di essere titolare, da solo o unitamente ai propri soci, dell'impresa; e

iv) in caso di associazione professionale, che la propria partecipazione all'attività dell'impresa non equivalga ad un rapporto di lavoro dipendente dissimulato; e

v) producendo contabilità certificata dell'impresa da cui risulti la situazione finanziaria effettiva».

12 Il punto 322 delle Immigration Rules, collocato nella parte 9 delle medesime, intitolata «Motivi generali di diniego dell'autorizzazione all'ingresso, del permesso di ingresso o della variazione del permesso di ingresso o di soggiorno nel Regno Unito», così recita:

«(...) le disposizioni seguenti si applicano in materia di rigetto delle domande di variazione dei permessi di ingresso o di soggiorno nel Regno Unito o delle eventuali restrizioni apposte al permesso stesso:

(...)

Costituiscono motivi generali di rigetto di domande di variazione del permesso di ingresso o di soggiorno nel Regno Unito:

2) il rilascio di false dichiarazioni ovvero l'omessa comunicazione di qualsiasi circostanza pertinente ai fini dell'ottenimento di un permesso di ingresso ovvero una precedente variazione del permesso stesso;

(...)».

13 Le persone cui sia stato rilasciato permesso di soggiorno per una durata limitata e che scientemente permangano nel Regno Unito al di là del periodo autorizzato sono imputabili dell'illecito penale previsto dall'art. 24, primo comma, lett. b), dell'Immigration Act 1971 (legge sull'immigrazione) e sono passabili di espulsione ai sensi dell'art. 3, quinto comma, della legge medesima.

14 Il rilascio di false dichiarazioni in risposta ai quesiti di un agente del servizio di immigrazione costituisce parimenti un illecito penale punito, a termini dell'art. 26, primo comma, lett. c), dell'Immigration Act 1971, con ammenda o pena reclusiva sino ad un massimo di sei mesi.

La causa principale

15 Dall'ordinanza di rinvio emerge che la sig.ra Kondova, studente di medicina veterinaria, giungeva nel Regno Unito il 17 luglio 1993. L'8 giugno 1993 aveva ottenuto in Bulgaria un'autorizzazione all'ingresso («entry clearance») sotto forma di visto valevole per un unico ingresso nel Regno Unito al fine di poter lavorare presso il Friday Bridge International Farm Camp nel periodo compreso tra il 17 luglio ed il 7 agosto 1993. La sig.ra Kondova era stata autorizzata — sulla base delle informazioni dalla medesima fornite ai fini dell'ottenimento della detta autorizzazione e successivamente confermate nel colloquio intercorso al suo arrivo con l'agente del servizio di immigrazione — a fare ingresso nel Regno Unito ed a soggiornarvi per una durata di tre mesi in qualità di lavoratrice agricola.

16 Il 23 luglio 1993 la sig.ra Kondova presentava domanda ai fini del riconoscimento dello status di rifugiato politico. Il 19 aprile 1994 la domanda veniva respinta dall'Immigration and Nationality Directorate (in prosieguo: l'«IND»). La sig.ra Kondova contestava il rigetto della domanda dinanzi allo Special Adjudicator. Dall'ordinanza di rinvio emerge che, conformemente alla normativa britannica in materia di immigrazione, nessuna azione veniva avviata nei confronti della sig.ra Kondova alla scadenza del suo permesso di ingresso iniziale

sino all'esito del ricorso dalla medesima proposto dinanzi allo Special Adjudicator. Successivamente al rigetto di tale ricorso in data 24 febbraio 1995, l'Immigration Appeal Tribunal respingeva, il 14 marzo successivo, la domanda di declaratoria di ammissibilità dell'appello presentata dalla sig.ra Kondova.

17 Il 24 aprile 1995 l'IND comunicava per iscritto ai difensori della sig.ra Kondova che quest'ultima, essendo stato respinto il ricorso, non possedeva alcun titolo per rimanere nel Regno Unito, ragion per cui doveva lasciare immediatamente il paese. La sig.ra Kondova non ottemperava, tuttavia, a tale invito e il 25 luglio 1995 si univa in matrimonio con il sig. M. Moothien, cittadino della Repubblica di Mauritius in possesso del permesso di soggiorno nel Regno Unito a tempo indeterminato, per effetto di un precedente matrimonio conclusosi con divorzio. Il 2 agosto 1995 la sig.ra Kondova presentava al Secretary of State domanda di permesso di soggiorno nel Regno Unito iure uxorio.

18 Considerato che la sig.ra Kondova aveva ammesso, in occasione di un colloquio, che, al momento del suo arrivo nel Regno Unito, il suo obiettivo reale era quello di chiedere il riconoscimento dello status di rifugiato politico e di avere, di conseguenza, scientemente indotto in errore sia il funzionario incaricato dell'esame delle domande di autorizzazione all'ingresso che le aveva rilasciato il visto in Bulgaria, sia l'agente del servizio di immigrazione che l'aveva interrogata al suo arrivo, il Secretary of State concludeva che l'interessata era entrata illegalmente nel Regno Unito. Conseguentemente, in data 9 novembre 1995, le veniva notificato un avviso di ingresso illegale con concessione, nelle more dell'uscita dal Regno Unito e in alternativa alla detenzione immediata, un «permesso di soggiorno temporaneo», subordinatamente al rispetto dell'obbligo di sottoporsi a taluni controlli.

19 Il 2 gennaio 1996 la sig.ra Kondova iniziava attività di lavoro autonomo come donna delle pulizie.

20 Con lettera 4 luglio 1996 la sig.ra Kondova presentava domanda al fine di essere autorizzata a rimanere nel Regno Unito in base all'accordo di associazione. Al

riguardo dichiarava che intendeva stabilirsi al fine di svolgere attività lavorativa nel settore dei servizi domestici generici e che il coniuge, lavoratore dipendente, l'avrebbe sostenuta economicamente, nella misura del possibile, fin tanto che tale attività non avesse prodotto redditi sufficienti. A tale comunicazione la sig.ra Kondova allegava una stima dei propri redditi e delle proprie spese mensili, una conferma delle proprie risorse finanziarie ed una lettera che dichiarava che avrebbe prestato esclusivamente attività di lavoro autonomo. L'11 luglio 1996 la sig.ra Kondova revocava la domanda precedentemente presentata al fine di poter permanere nel Regno Unito per effetto del matrimonio.

21 Il 24 luglio 1996 il Secretary of State respingeva la nuova domanda della sig.ra Kondova ai sensi del punto 217, ii), delle Immigration Rules, in base al rilievo che non sarebbe risultata provata la sufficienza dei redditi attesi dall'attività prevista per potersi mantenere senza dover ricorrere ad un lavoro subordinato diverso dall'attività di servizi domestici o a sussidi pubblici. Conseguentemente, il 26 luglio 1996 il Secretary of State dava ordine di procedere all'espulsione della sig.ra Kondova in quanto persona entrata illegalmente nel Regno Unito.

22 Il 10 settembre 1996 la sig.ra Kondova veniva arrestata e detenuta nei locali di un posto di polizia al fine di essere ricondotta alla frontiera. Dinanzi al giudice di rinvio il Secretary of State deduceva che, in base alla normativa nazionale, la detenzione di una persona penetrata illegalmente nel territorio nazionale costituisce lo strumento a volte utilizzato al fine di ricondurre la persona stessa alla frontiera e che gli antecedenti della sig.ra Kondova, quali la presentazione di una domanda, rimasta senza esito, diretto al riconoscimento dello status di rifugiato politico e di una domanda di soggiorno fondata su un matrimonio incerto costituivano motivi seri per dubitare che l'interessata avrebbe volontariamente ottemperato alla decisione di espulsione.

23 Il 24 settembre 1996 la sig.ra Kondova chiedeva la declaratoria di ammissibilità del ricorso per motivi di legittimità («judicial review») avverso la decisione del Secretary of State di diniego del permesso di soggiorno nel Regno Unito. Il 10 ottobre 1996, vale a dire ad un mese dal suo arresto, veniva nuovamente posta in libertà.

24 Con lettera 23 ottobre 1996 il Secretary of State, confermando i calcoli di redditività sui quali era stato fondato il rigetto della domanda della sig.ra Kondova, invitava la medesima a produrre previsioni realistiche che dimostrassero che l'attività che intendeva svolgere sarebbe stata sufficiente a realizzare redditi sufficienti per far fronte, a lungo termine, al proprio mantenimento. In tale lettera il Secretary of State riconosceva che, nel breve periodo i redditi della sig.ra Kondova avrebbero potuto essere integrati da risorse fornite dal coniuge.

25 In un nuovo calcolo di redditività a lungo termine della propria attività, presentato con lettera 4 novembre 1996, la sig.ra Kondova utilizzava le medesime tariffe orarie ed i medesimi dati relativi alle spese già comunicati al Secretary of State il 4 luglio 1996. Tuttavia, essendo stata utilizzata una base differente con riguardo alla durata della settimana lavorativa della sig.ra Kondova, il nuovo calcolo forniva un risultato secondo cui l'attività lavorativa sarebbe risultata redditizia.

26 Ciò premesso, il Secretary of State comunicava per iscritto alla sig.ra Kondova in data 3 dicembre 1996 di essere disposto a concederle, in base al proprio potere discrezionale ed alla luce del nuovo calcolo di redditività dell'attività, il permesso di soggiorno nel Regno Unito ai sensi delle disposizioni dell'accordo di associazione, malgrado l'illegalità del suo ingresso nello Stato medesimo. Il Secretary of State invitava parimenti la sig.ra Kondova a revocare la domanda di declaratoria di ammissibilità del ricorso per motivi di legittimità. La sig.ra Kondova cercava tuttavia di salvaguardare i propri interessi, con riguardo particolarmente alla domanda di risarcimento del danno. Conseguentemente, con lettera 15 gennaio 1997 indicava le condizioni alle quali sarebbe stata disposta a ritirare la domanda.

27 Con lettera 21 gennaio 1997 il Secretary of State comunicava che non intendva accettare tali condizioni.

28 Il ricorso per motivi di legittimità proposto dalla sig.ra Kondova dinanzi al giudice di rinvio, modificato a seguito della decisione del Secretary of State del 3 dicembre 1996, veniva dichiarato ammissibile il 22 gennaio 1997. Con tale ricorso la sig.ra Kondova chiedeva, da un lato, la declaratoria del proprio diritto, per tutto il periodo oggetto della causa principale, al permesso di soggiorno nel Regno Unito ai fini dell'esercizio del diritto di stabilimento e di residenza attribuitole dall'accordo di associazione nonché la declaratoria di illegittimità delle prime decisioni del Secretary of State per violazione del diritto di stabilimento della ricorrente medesima oltre al risarcimento del danno derivatole dal mancato riconoscimento dei diritti direttamente derivantile dall'accordo di associazione nonché dalla detenzione illegittima alla luce di tali diritti.

Le questioni pregiudiziali

29 Ciò premesso, considerato che la soluzione della controversia appariva subordinata all'interpretazione dell'accordo di associazione, la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court), decideva di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti cinque questioni pregiudiziali:

«1) Se l'art. 45 dell'Accordo europeo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da un lato, e la Repubblica di Bulgaria, dall'altro, (...) conferisca il diritto di stabilimento ad un cittadino bulgaro che, ai sensi della normativa nazionale sull'immigrazione, sia considerato quale persona entrata illegalmente nel territorio dello Stato membro medesimo.

2) In caso di soluzione affermativa della prima questione, se l'art. 45 dell'Accordo produca effetti diretti negli ordinamenti giuridici degli Stati membri nonostante le disposizioni dell'art. 59 dell'Accordo medesimo.

3) In caso di soluzione affermativa della seconda questione,

a) in quale misura uno Stato membro resti libero di applicare, nei confronti di coloro che invochino l'art. 45 dell'Accordo, le proprie leggi e disposizioni in materia di ingresso e soggiorno, lavoro, condizioni di lavoro e stabilimento delle persone fisiche, nonché di prestazione dei servizi, senza violare la condizione enunciata nel primo periodo, in fine, dell'art. 59, n. 1, dell'Accordo e, inter alia, il principio di proporzionalità;

b) se e, eventualmente, in presenza di quali circostanze, l'art. 59 consenta di respingere una domanda presentata ai sensi dell'art. 45 dell'Accordo da una persona il cui originario ingresso nello Stato membro interessato sia peraltro avvenuto illegalmente.

4) In caso di soluzione affermativa della seconda questione, se l'art. 45 e/o l'art. 59 dell'Accordo consentano di applicare una norma di diritto nazionale ai sensi della quale le autorità nazionali competenti possono esigere da un cittadino bulgaro, che intenda esercitare diritti in qualità di lavoratore autonomo, la prova

a) che la propria quota di introiti derivanti dall'attività svolta (esclusa ogni eventuale fonte alternativa di reddito) sia sufficiente per far fronte ai propri bisogni ed a quelli di eventuali persone a carico senza dover ricorrere ad attività lavorativa subordinata (distinta da quella autonoma) o a sussidi pubblici, e

b) che, fino al momento in cui la propria attività non sia produttiva che un siffatto reddito (esclusa ogni eventuale fonte alternativa di reddito),

disponga di risorse supplementari sufficienti per far fronte ai propri bisogni ed a quelli di eventuali persone a carico senza dover ricorrere ad attività lavorativa subordinata (distinta da quella autonoma) o a sussidi pubblici.

5) Nell'ipotesi in cui le questioni precedenti vengano risolte nel senso che un cittadino bulgaro entrato illegalmente nel territorio dello Stato di cui trattasi goda di diritti di stabilimento direttamente efficaci ai sensi dell'Accordo,

a) quali elementi, ai sensi di tale Accordo, debbano essere presi in considerazione dal giudice nazionale al fine di accertare se una lesione di tali diritti da parte delle autorità competenti sia sufficientemente grave da far sorgere il diritto al risarcimento dei danni nei confronti dello Stato membro interessato, e, in particolare,

b) se, allo stato del diritto comunitario nel periodo pertinente (vale a dire nell'agosto/settembre 1996, all'epoca dell'emanazione delle decisioni di rigetto della domanda della ricorrente di permesso di soggiorno quale lavoratrice autonoma e della decisione di incarcerarla), la condotta delle autorità nazionali competenti costituisse una "violazione grave e manifesta" di una norma giuridica di rango superiore».

Sulla seconda questione

30 Con la seconda questione, che appare opportuno esaminare per prima, il giudice di rinvio chiede sostanzialmente se l'art. 45, n. 1, dell'accordo di associazione debba essere interpretato nel senso che possa essere invocato da un singolo dinanzi ai giudici nazionali degli Stati membri, nonostante il fatto che le autorità

dello Stato membro ospitante conservino il potere di applicare al cittadino bulgaro che invochi tale disposizione la normativa nazionale in materia di ingresso, soggiorno e stabilimento, ai sensi dell'art. 59, n. 1, dell'accordo medesimo.

31 Si deve ricordare, in limine, che secondo costante giurisprudenza, una disposizione di un accordo stipulato dalla Comunità con paesi terzi va considerata 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 ed i cui effetti non siano subordinati all'adozione di alcun atto ulteriore (v., in particolare, sentenza 4 maggio 1999, causa C-262/96, Sürül, Racc. pag. I-2685, punto 60).

32 Al fine di verificare se l'art. 45, n. 1, dell'accordo di associazione risponda a tali criteri, occorre procedere anzitutto all'esame del tenore di tale disposizione.

33 Si deve rilevare al riguardo che tale disposizione detta, in termini chiari, precisi ed incondizionati, il divieto per gli Stati membri di assoggettare a trattamento discriminatorio, in base alla loro cittadinanza, segnatamente i cittadini bulgari che intendano svolgere nel territorio degli Stati medesimi attività economiche in qualità di lavoratori autonomi ed ivi creare e dirigere società dai medesimi effettivamente controllate.

34 Tale norma di parità di trattamento detta un obbligo di risultato preciso e, per sua stessa natura, può esser fatta valere da un amministrato dinanzi all'autorità giudiziaria nazionale affinché questa disapplichi le disposizioni discriminatorie di una normativa di uno Stato membro che assoggetti la concessione del diritto di stabilimento ad un cittadino bulgaro ad una condizione non imposta nei confronti dei cittadini nazionali, senza che risulti necessaria a tal fine l'adozione di misure di applicazione integrative (v., in tal senso, la menzionata sentenza Sürül, punto 63).

35 L'affermazione che il principio di non discriminazione sancito dall'art. 45, n. 1, dell'accordo di associazione è atto a disciplinare direttamente la posizione dei singoli non si pone peraltro in contrasto con l'esame dell'oggetto e della natura dell'accordo che figura nella disposizione medesima.

36 Infatti, l'accordo di associazione, a termini del diciassettesimo 'considerando' nonché dell'art. 1, n. 2, mira ad istituire un'associazione diretta a promuovere l'espansione degli scambi e relazioni economiche armoniose tra le parti, allo scopo di incentivare uno sviluppo economico dinamico e la prosperità della Repubblica di Bulgaria, al fine di facilitarne l'adesione alla Comunità.

37 Inoltre, la circostanza che l'accordo miri essenzialmente a favorire lo sviluppo economico della Bulgaria ed implichi, quindi, uno squilibrio negli obblighi assunti dalla Comunità nei confronti del paese terzo de quo non è tale da impedire il riconoscimento da parte della Comunità stessa degli effetti diretti di talune disposizioni dell'accordo stesso (v., in tal senso, la menzionata sentenza Sürül, punto 72).

38 L'affermazione che l'art. 45, n. 1, dell'accordo di associazione è direttamente efficace non si pone nemmeno in contrasto con l'esame del tenore dell'art. 59, n. 1, dell'accordo medesimo. Da tale disposizione emerge infatti solamente che le autorità degli Stati membri conservano il potere di applicare, nel rispetto dei limiti fissati dall'accordo di associazione, le rispettive leggi nazionali in materia di ingresso, soggiorno e stabilimento. Il detto art. 59, n. 1, non riguarda pertanto l'attuazione da parte degli Stati membri delle disposizioni dell'accordo di associazione in materia di stabilimento e non è diretto a subordinare l'esecuzione o gli effetti dell'obbligo di parità di trattamento sancito dall'art. 45, n. 1, all'emanazione di misure nazionali complementari.

39 Alla luce delle suesposte considerazioni, la seconda questione deve essere risolta nel senso che l'art. 45, n. 1, dell'accordo di associazione deve essere interpretato nel senso che sancisce, nella sfera di applicazione dell'accordo stesso, un principio preciso e incondizionato sufficientemente operativo per essere applicato dal giudice nazionale ed è pertanto idoneo a disciplinare la posizione giuridica dei singoli. L'effetto diretto che deve essere quindi riconosciuto a tale disposizione implica che i cittadini bulgari che intendano avvalersi 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, a termini dell'art. 59, n. 1, dell'accordo medesimo.

Sulla prima, terza e quarta questione

40 Con la prima, terza e quarta questione, che appare opportuno esaminare congiuntamente, il giudice di rinvio chiede sostanzialmente se, alla luce dell'art. 59, n. 1, dell'accordo di associazione, il precedente art. 45, n. 1, sia atto ad attribuire ad un cittadino bulgaro un diritto di stabilimento e, conseguentemente, un diritto di soggiorno nello Stato membro nel territorio del quale abbia soggiornato e svolto attività lavorative in veste di lavoratore autonomo in violazione della normativa nazionale in materia di immigrazione, laddove tale violazione abbia avuto luogo prima che il cittadino medesimo rivendicasse il diritto di stabilimento in base al menzionato art. 45. Il detto giudice chiede, in particolare, se il requisito dell'autosufficienza economica derivante da un lavoro autonomo, senza ricorso integrativo a lavoro dipendente o a sussidi economici da parte delle pubbliche autorità, requisito previsto dalla legge dello Stato membro interessato ai fini dell'esercizio del diritto di stabilimento da parte di cittadini bulgari, sia compatibile con le menzionate disposizioni dell'accordo di associazione.

41 Al fine di poter utilmente rispondere a tali questioni così riformulate, si deve esaminare in qual misura lo Stato membro ospitante possa applicare, senza

violare in tal modo la condizione enunciata nell'art. 59, n. 1, primo periodo, in fine, dell'accordo di associazione, la propria normativa in materia di ingresso, soggiorno e stabilimento a cittadini bulgari che intendano avvalersi dell'art. 45, n. 1, dell'accordo medesimo.

42 Si deve rilevare, al riguardo che, a termini dell'art. 45, n. 5, lett. a) e c), dell'accordo di associazione, il principio di non discriminazione enunciato al precedente n. 1 riguarda il diritto di accesso ad attività di carattere industriale, commerciale o artigianale nonché alle libere professioni e di svolgerle a titolo di lavoro autonomo, oltre al diritto di creare e gestire società.

43 Il diritto di accesso di un cittadino bulgaro all'esercizio di attività economiche non rientranti nel mercato del lavoro dipendente presuppone il riconoscimento a suo favore del diritto di ingresso e di soggiorno nello Stato membro ospitante. Alla luce di tale premessa, occorre individuare la portata dell'art. 45, n. 1, dell'accordo di associazione.

Sulla portata dell'art. 45, n. 1, dell'accordo di associazione, e sull'eventuale estensione a tale disposizione dell'interpretazione dell'art. 52 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 43 CE)

44 La sig.ra Kondova sostiene che il diritto da essa fatto valere sulla base dell'art. 45, n. 1, dell'accordo di associazione equivarrebbe al diritto di stabilimento disciplinato dall'art. 52 del Trattato, deducendo, a tal riguardo, che l'assenza, nel testo del detto art. 52, di qualsiasi menzione del diritto di soggiorno non avrebbe impedito alla Corte di affermare che tale disposizione attribuisce direttamente ai cittadini di uno Stato membro il diritto di entrare nel

territorio di un altro Stato membro e di soggiornarvi, indipendentemente dal rilascio di un documento di soggiorno da parte dello Stato membro ospitante (v. sentenza 8 aprile 1976, causa 48/75, Royer, Racc. pag. 497, punti 31 e 32).

45 A parere della sig.ra Kondova, al fine di poter beneficiare dei diritti di stabilimento e di soggiorno direttamente attribuiti dall'art. 45, n. 1, dell'accordo di associazione, sarebbe sufficiente che le attività del cittadino bulgaro interessato fossero effettive e vere. Orbene, dalle decisioni del Secretary of State impugnate emergerebbe che le attività lavorative della sig.ra Kondova sarebbero lungi dall'essere puramente marginali o accessorie.

46 La sig.ra Kondova riconosce che i diritti di cui trattasi nella specie sono soggetti alla limitazione prevista dall'art. 59, n. 1, dell'accordo di associazione. Tuttavia, disposizioni in materia di ingresso, soggiorno e stabilimento di persone fisiche potrebbero essere emanate dagli Stati membri solo subordinatamente alla condizione di non restringere tali diritti in modo eccessivo ed irragionevole. Infatti, l'interpretazione secondo cui l'esercizio del diritto di stabilirsi in uno Stato membro senza essere esposti a discriminazioni resterebbe soggetto ad un potere discrezionale ed assoluto delle autorità competenti dello Stato medesimo significherebbe svuotare di ogni significato il capitolo dell'accordo relativo allo stabilimento.

47 La sig.ra Kondova afferma, in particolare, che, atteso che la legge del Regno Unito non impone ai propri cittadini di provare preliminarmente la disponibilità di risorse economiche sufficienti a far fronte ai propri bisogni al fine di poter essere autorizzati all'esercizio di un'attività di lavoro autonomo, esigere tale requisito dai cittadini bulgari costituirebbe violazione del diritto di stabilimento direttamente applicabile loro attribuito.

48 Pertanto, secondo la sig.ra Kondova, l'applicazione da parte delle autorità competenti dello Stato membro ospitante di norme nazionali in materia di

immigrazione che esigano l'ottenimento da parte dei cittadini bulgari di un permesso di ingresso e di soggiorno sarebbe, di per sé, idonea a privare di ogni effetto i diritti riconosciuti dall'art. 45, n. 1, dell'accordo di associazione.

49 Il governo del Regno Unito, gli altri governi che hanno presentato osservazioni alla Corte e la Commissione sostengono, al contrario, che la finalità nonché la ratio dell'accordo di associazione imporrebbero di interpretare congiuntamente gli artt. 45, n. 1, e 59, n. 1. A tal riguardo, i detti governi deducono, in particolare, che, avendo l'art. 38 dell'accordo di associazione escluso qualsiasi diritto di accesso al mercato del lavoro dipendente dello Stato membro ospitante, risulterebbe necessario un sistema nazionale di controllo basato sull'obbligo di richiesta di autorizzazione preliminare di ingresso e di soggiorno al fine di garantire che le disposizioni in materia di stabilimento dell'accordo medesimo non vengano invocate da cittadini bulgari che intendano, in realtà, accedere in tal modo al mercato del lavoro in qualità di lavoratori subordinati.

50 Si deve anzitutto ricordare che, conformemente alla giurisprudenza affermata nell'ambito dell'interpretazione sia delle disposizioni del Trattato sia di quelle dell'accordo istitutivo di un'associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia (GU 1964, n. 217, pag. 3687), il diritto al trattamento nazionale per quanto attiene allo stabilimento — nel senso definito dall'art. 45, n. 1, dell'accordo di associazione — in termini paragonabili o analoghi a quelli dell'art. 52 del Trattato implica certamente l'attribuzione di un diritto di ingresso e di un diritto di soggiorno, quale corollario del diritto di stabilimento, ai cittadini bulgari che intendano svolgere attività di carattere industriale, commerciale, artigianale o attività di lavoro autonomo in uno Stato membro (v. sentenze Royer, citata supra, punti 31 e 32, e 11 maggio 2000, causa C-37/98, Savas, Racc. pag. I-2927, punti 60 e 63).

51 Si deve tuttavia parimenti rammentare che, secondo costante giurisprudenza, una semplice analogia nel tenore di una delle disposizioni di uno dei trattati istitutivi delle Comunità e di un accordo internazionale tra la Comunità ed un paese terzo non è sufficiente ad attribuire ai termini di tale accordo lo stesso significato che a tali termini deve essere attribuito nell'ambito dei trattati (v. sentenze 9 febbraio

1982, causa 270/80, Polydor e RSO, Racc. pag. 329, punti 14-21; 26 ottobre 1982, causa 104/81, Kupferberg, Racc. pag. 3641, punti 29-31, e 1° luglio 1993, causa C-312/91, Metalsa, Racc. pag. I-3751, punti 11-20).

52 Secondo tale giurisprudenza, l'estensione dell'interpretazione di una disposizione del Trattato ad una disposizione, redatta in termini analoghi, simili o addirittura identici, figurante in un accordo concluso dalla Comunità con un paese terzo, dipende in particolare dallo scopo perseguito da ciascuna di queste disposizioni nel suo ambito specifico. Assume al riguardo notevole importanza il raffronto tra gli obiettivi e il contesto dell'accordo, da un lato, e quelli del Trattato, dall'altro (v. menzionata sentenza Metalsa, punto 11).

53 Orbene, l'accordo di associazione mira semplicemente a costituire un ambito adeguato in vista della progressiva integrazione della Repubblica di Bulgaria nella Comunità, ai fini della sua eventuale adesione a quest'ultima, mentre l'obiettivo del Trattato consiste nella creazione di un mercato interno la cui realizzazione implica l'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali fra gli Stati membri [v. art. 3, lett. c), del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 3, n. 1, lett. c), CE)].

54 Inoltre, dal tenore stesso dell'art. 59, n. 1, dell'accordo di associazione emerge che il diritto di ingresso ed il diritto di soggiorno riconosciuti ai cittadini bulgari, quale corollario del diritto di stabilimento, 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 bulgari.

55 Dalle suesposte considerazioni deriva che l'interpretazione dell'art. 52 del Trattato, risultante dalla giurisprudenza della Corte, non può essere estesa all'art. 45, n. 1, dell'accordo di associazione.

56 Conseguentemente, non può essere accolta la tesi della sig.ra Kondova, secondo cui l'applicazione, da parte delle competenti autorità di uno Stato membro, di una normativa nazionale in materia di immigrazione che esiga il permesso di ingresso ai cittadini bulgari sarebbe di per sé idonea a svuotare di ogni effetto i diritti riconosciuti a questi ultimi dall'art. 45, n. 1, dell'accordo di associazione.

57 È tuttavia vero che, come emerge dall'art. 59, n. 1, dell'accordo di associazione, il potere dello Stato membro ospitante di applicare la propria normativa nazionale in materia di ingresso, soggiorno e stabilimento delle persone fisiche alle domande provenienti da cittadini bulgari resta espressamente soggetto alla condizione di non vanificare né pregiudicare i vantaggi derivanti alla Repubblica di Bulgaria dal detto accordo.

58 Sorge quindi la questione se le restrizioni apportate dalla normativa dello Stato membro ospitante in materia di immigrazione al diritto di stabilimento, diritto attribuito direttamente ai cittadini bulgari dall'art. 45, n. 1, dell'accordo di associazione, nonché al diritto di ingresso e di soggiorno che ne costituiscono il corollario, siano compatibili con la condizione espressa enunciata all'art. 59, n. 1, del detto accordo.

Sulla compatibilità con la condizione enunciata all'art. 59, n. 1, dell'accordo di associazione delle restrizioni apportate al diritto di stabilimento dalla normativa in materia di immigrazione dello Stato membro ospitante

59 A tal riguardo, occorre esaminare se le norme in materia di immigrazione applicate dalle competenti autorità nazionali siano idonee a realizzare l'obiettivo previsto e se non costituiscano, rispetto al medesimo, un intervento che possa pregiudicare la sostanza stessa dei diritti riconosciuti dall'art. 45, n. 1, dell'ac-

cordo di associazione ai cittadini bulgari, rendendo l'esercizio di tali diritti impossibile o eccessivamente difficile.

60 Si deve anzitutto rilevare che, essendo l'art. 45, n. 1, dell'accordo di associazione applicabile unicamente alle persone che svolgano esclusivamente attività di lavoro autonomo, a termini del n. 5, lett. a), i), ultimo periodo, del medesimo articolo, occorre accertare se l'attività che i beneficiari intendono svolgere nello Stato membro ospitante costituisca un'attività di lavoro dipendente o autonomo.

61 A tal riguardo, l'applicazione di un sistema nazionale di controllo preventivo della natura esatta dell'attività che il richiedente intenda svolgere persegue un obiettivo legittimo laddove consente di limitare l'esercizio del diritto di ingresso e del diritto di soggiorno da parte dei cittadini bulgari che si avvalgano dell'art. 45, n. 1, dell'accordo di associazione ai soli beneficiari indicati da tale disposizione.

62 Per contro, come emerge dagli artt. 45, n. 1, e 59, n. 1, dell'accordo di associazione, lo Stato membro ospitante non può negare ad un cittadino bulgaro l'ingresso ed il soggiorno ai fini dello stabilimento nel territorio di tale Stato, ad esempio, in ragione della cittadinanza dell'interessato o del suo paese di residenza o, ancora, in quanto l'ordinamento giuridico nazionale preveda una limitazione generale dell'immigrazione, né può subordinare il diritto di avviare un'attività di lavoro autonomo nello Stato medesimo all'accertamento di fondate esigenze con riguardo a considerazioni economiche o afferenti al mercato del lavoro.

63 Per quanto attiene, in particolare, ai requisiti sostanziali, come quelli previsti ai punti 217 e 219 delle Immigration Rules, si deve rilevare, come fatto valere dal governo del Regno Unito e dalla Commissione, che essi perseguono l'obiettivo di consentire alle autorità competenti di verificare che un cittadino bulgaro che intenda stabilirsi nel Regno Unito intenda effettivamente avviare un'attività di lavoro autonomo, senza svolgere al tempo stesso alcuna attività di lavoro

dipendente né ricorrere a sussidi pubblici e che disponga, sin dall'inizio, di mezzi economici sufficienti e possieda ragionevoli possibilità di successo. Inoltre, requisiti sostanziali come quelli previsti ai detti punti 217 e 219 sono idonei a garantire la realizzazione di tale obiettivo.

64 Peraltro, come correttamente rilevato dal governo del Regno Unito, a seguito dell'entrata in vigore dell'accordo di associazione nonché degli altri accordi europei di associazione conclusi con i paesi dell'Europa centrale ed orientale, le normative nazionali in materia di immigrazione dei cittadini dei paesi terzi che intendano stabilirsi in qualità di lavoratori autonomi sono state riesaminate e modificate. Così, segnatamente, l'obbligo di disporre di un capitale di investimento di GBP 200 000 resta sempre imposto alle persone che non siano in grado di far valere diritti derivanti da accordi europei di associazione, mentre non è più applicabile ai cittadini bulgari.

65 Inoltre, la normativa nazionale oggetto della causa principale contiene, in particolare, norme che consentono ad una persona che intenda stabilirsi nello Stato membro ospitante in base alle disposizioni di un accordo europeo di associazione di chiedere l'autorizzazione al prosieguo del soggiorno in tale Stato in qualità di lavoratore autonomo anche qualora l'ingresso sia stato inizialmente concesso a fini diversi. Pertanto, disposizioni del genere di quelle contenute ai punti 217 e 219 delle Immigration Rules facilitano lo stabilimento dei cittadini bulgari nello Stato membro ospitante e devono essere considerate compatibili con l'accordo di associazione.

66 Si deve tuttavia rammentare che la domanda di permesso di soggiorno presentata dalla sig.ra Kondova in base all'accordo di associazione è stata respinta dal Secretary of State per motivi che esulano dalle requisiti sostanziali previsti dalla normativa nazionale in materia di immigrazione ai fini dello stabilimento dei cittadini bulgari.

67 Infatti, la circostanza che, come richiamato al punto 26 della presente sentenza, il Secretary of State, alla luce del secondo calcolo di redditività a lungo termine dell'attività della sig.ra Kondova sottopostogli in data 4 novembre 1996, si sia dichiarato disposto a far uso del proprio potere discrezionale e, conseguentemente, di riconoscere alla medesima il diritto di soggiornare ulteriormente nel Regno Unito ai sensi dell'art. 45, n. 1, dell'accordo di associazione, non incide sul precedente accertamento dell'illegalità dell'ingresso della sig.ra Kondova nel Regno Unito, atteso che questa aveva rilasciato false dichiarazioni sia al funzionario che le aveva rilasciato il visto in Bulgaria sia all'agente del servizio di immigrazione che l'aveva interrogata all'arrivo nel Regno Unito.

68 Ciò premesso, si deve ritenere che la decisione di diniego del Secretary of State, oggetto di sindacato giurisdizionale nella causa principale, è fondata su quest'ultimo accertamento.

69 Si deve quindi esaminare se l'art. 59, n. 1, dell'accordo di associazione consenta alle autorità competenti dello Stato membro ospitante di negare il permesso di soggiorno richiesto da un cittadino bulgaro che si avvalga dell'art. 45, n. 1, dell'accordo medesimo, a motivo dell'irregolare presenza del richiedente nel territorio dello Stato stesso in ragione di false dichiarazioni rilasciate ai fini dell'ottenimento del permesso di ingresso iniziale, quando tale irregolarità si sia verificata prima che l'interessato divenisse lavoratore autonomo e rivendicasse il diritto di stabilimento ai sensi dell'accordo di associazione.

70 Si deve ricordare che esattamente questa era la situazione della sig.ra Kondova, che aveva soggiornato nel Regno Unito irregolarmente dal mese di marzo 1995 e che aveva chiesto per la prima volta nel luglio del 1996 il beneficio del diritto di stabilimento concesso dall'accordo di associazione.

Sul potere delle competenti autorità dello Stato membro ospitante di negare il permesso di soggiorno richiesto da un cittadino bulgaro che si avvalga dell'art. 45, n. 1, dell'accordo di associazione, unicamente a motivo dell'irregolarità della presenza del medesimo nel territorio di tale Stato

71 La sig.ra Kondova sostiene che l'art. 45 dell'accordo di associazione non stabilirebbe condizioni preliminari relative alla legalità del soggiorno. Nessuna disposizione di tale articolo lascerebbe quindi presumere che il diritto di stabilimento possa essere negato ai cittadini bulgari per violazione della normativa in materia di immigrazione dello Stato membro interessato.

72 Conseguentemente, uno Stato membro potrebbe respingere una domanda presentata ai sensi dell'art. 45, n. 1, dell'accordo di associazione da parte di una persona che soggiorni peraltro irregolarmente sul proprio territorio solamente dopo aver valutato i requisiti sostanziali stabiliti dall'accordo medesimo.

73 Al fine di potersi pronunciare sulla fondatezza di tale tesi occorre rammentare che, come precedentemente rilevato ai punti 60-65 della presente sentenza, un sistema di controllo preventivo, come quello istituito dalle Immigration Rules, con cui lo Stato membro ospitante subordini il rilascio di un permesso di ingresso e di soggiorno alla verifica, da parte delle autorità competenti in materia di immigrazione, che il richiedente intenda effettivamente esercitare in tale Stato, a titolo esclusivo, un'attività di lavoro autonoma e redditizia, è compatibile, in linea di principio, con il combinato disposto degli artt. 45, n. 1, e 59, n. 1, dell'accordo di associazione.

74 Nell'ambito di un siffatto sistema di controllo preventivo, ove risulti che un cittadino bulgaro, che abbia presentato nelle forme all'uopo previste una regolare domanda di permesso di soggiorno preventiva ai fini dello stabilimento, risponda ai requisiti sostanziali stabiliti a tal fine dalla normativa dello Stato membro ospitante in materia di immigrazione, il rispetto della condizione espressa enunciata all'art. 59, n. 1, dell'accordo di associazione impone alle competenti autorità nazionali di riconoscere al cittadino medesimo il diritto di stabilirsi come

lavoratore autonomo e, a tal fine, di concedergli il permesso di ingresso e di soggiorno.

75 Per contro, ove risulti che, come nella specie della causa principale, il requisito relativo alla previa presentazione di una domanda di permesso di soggiorno ai fini dello stabilimento non sia soddisfatto, le competenti autorità in materia di immigrazione dello Stato membro ospitante ben potranno, in via di principio, negare tale permesso ad un cittadino bulgaro che invochi l'art. 45, n. 1, dell'accordo di associazione indipendentemente dalla questione se siano meno soddisfatti gli altri requisiti sostanziali fissati dalla normativa nazionale.

76 Si deve inoltre rilevare che, come correttamente osservato dalla Commissione, l'efficacia di un siffatto sistema di controllo preventivo riposa in larga misura sull'esattezza delle dichiarazioni rilasciate dagli interessati al momento della richiesta del visto di ingresso presso i competenti uffici nel proprio Stato di origine ovvero all'atto del loro arrivo nello Stato membro ospitante.

77 Ciò premesso, come osservato dall'avvocato generale al paragrafo 84 delle proprie conclusioni, se fosse consentito ai cittadini bulgari di presentare in qualsiasi momento una domanda di stabilimento nello Stato membro ospitante, pur in presenza di una precedente violazione della normativa nazionale in materia di immigrazione, questi potrebbero essere indotti a permanere nel territorio dello Stato medesimo in situazione di illegalità e ad assoggettarsi al sistema nazionale di controllo solo nel momento in cui fossero soddisfatti i requisiti sostanziali previsti dalla detta normativa.

78 Il richiedente potrebbe quindi avvalersi della clientela e dell'avviamento eventualmente realizzati durante il proprio soggiorno illegale nello Stato membro ospitante ovvero dei mezzi economici ivi costituiti, all'occorrenza anche per mezzo dell'esercizio di un'attività di lavoro dipendente, e presentarsi quindi alle autorità nazionali quale lavoratore autonomo che eserciti oramai o possa esercitare un'attività redditizia, i cui diritti debbano essere riconosciuti in base all'accordo di associazione.

79 Orbene, tale interpretazione rischierebbe di svuotare di ogni effetto utile l'art. 59, n. 1, dell'accordo di associazione e di consentire abusi, lasciando spazio a violazioni alle normative nazionali in materia di ingresso e soggiorno degli stranieri.

80 Conseguentemente, un cittadino bulgaro che, intendendo avviare attività lavorativa dipendente o autonoma in uno Stato membro, eluda i pertinenti controlli delle autorità nazionali, dichiarando falsamente di recarsi in tale Stato a fini di lavoro stagionale, si colloca al di fuori della sfera di tutela riconosciutagli in base all'accordo di associazione (v., per analogia, con riguardo all'eventuale elusione della legge nazionale da parte di cittadini comunitari che invochino, a fini illegittimi o fraudolenti, il diritto comunitario, sentenza 9 marzo 1999, causa C-212/97, Centros, Racc. pag. I-1459, punto 24, e la giurisprudenza ivi richiamata).

81 A tal riguardo, la circostanza che la violazione della normativa dello Stato membro ospitante in materia di immigrazione sia stata commessa dal cittadino bulgaro in un'epoca anteriore alla data di entrata in vigore dell'accordo di associazione non è pertinente laddove, come nella specie della causa principale, la situazione di irregolarità non era venuta meno a tale data e persisteva ancora al momento della presentazione della domanda di stabilimento. Del resto, come rilevato ai punti 26 e 27 della presente sentenza, il Secretary of State ha considerato la domanda presentata dalla sig.ra Kondova ai sensi dell'accordo di associazione come se si trattasse di una domanda di permesso di soggiorno e l'ha respinta in considerazione della irregolarità della situazione della richiedente alla data della propria decisione.

82 È quindi compatibile con l'art. 59, n. 1, dell'accordo di associazione che le autorità competenti dello Stato membro ospitante respingano una domanda presentata ai sensi dell'art. 45, n. 1, dell'accordo medesimo sulla base del rilievo che, all'atto della presentazione della domanda stessa, il richiedente soggiornasse illegalmente nel territorio di tale Stato, avendo rilasciato false dichiarazioni alle dette autorità ovvero non avendo comunicato fatti pertinenti ai fini dell'ottenimento di un permesso di ingresso iniziale nello Stato medesimo in base ad altro titolo.

Sulla compatibilità dell'obbligo della presentazione di nuova regolare domanda di stabilimento nelle forme all'uopo previste con il principio di parità di trattamento sancito dall'art. 45, n. 1, dell'accordo di associazione nonché con la condizione indicata al successivo art. 59, n. 1

83 Per quanto attiene alla questione se il requisito della presentazione, da parte di un cittadino bulgaro che soggiorni irregolarmente nel territorio dello Stato membro ospitante, di nuova regolare domanda di stabilimento, nelle forme all'uopo previste, nel proprio Stato di origine o, eventualmente, in altro paese, sia compatibile con il principio di parità di trattamento sancito dall'art. 45, n. 1, dell'accordo di associazione, laddove tale requisito non può essere applicato nei confronti dei cittadini dello Stato membro ospitante, si deve ricordare che, per quanto riguarda la libera circolazione dei lavoratori, la Corte ha affermato che la riserva contenuta nell'art. 48, n. 3, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 39, n. 3, CE) consente agli Stati membri di adottare, nei confronti dei cittadini di altri Stati membri, per i motivi che detta disposizione contempla, fra cui in particolare quelli di ordine pubblico, provvedimenti che essi non possono disporre nei confronti dei propri cittadini, nel senso che ad essi manca il potere di allontanare questi ultimi dal territorio nazionale o di vietare loro di accedervi (v., in proposito, sentenze 4 dicembre 1974, causa 41/74, Van Duyn, Racc. pag. 1337, punto 22; 18 maggio 1982, cause riunite 115/81 e 116/81, Adoui e Cornuaille, Racc. pag. 1665, punto 7; 7 luglio 1992, causa C-370/90, Singh, Racc. pag. I-4265, punto 22; 17 giugno 1997, cause riunite C-65/95 e C-111/95, Shingara e Radiom, Racc. pag. I-3343, punto 28, e 16 luglio 1998, causa C-171/96, Pereira Roque, Racc. pag. I-4607, punto 37).

84 Questa disparità di trattamento tra cittadini nazionali e cittadini degli altri Stati membri scaturisce da un principio di diritto internazionale che impedisce ai singoli Stati di negare ai propri cittadini l'ingresso e il soggiorno nel proprio territorio, principio che non può ritenersi che il Trattato ignori nei rapporti tra gli Stati membri (v. menzionate sentenze Van Duyn, punto 22 e Pereira Roque, punto 38).

85 Per gli stessi motivi, una siffatta differenza di trattamento a favore dei cittadini dello Stato membro ospitante non può essere considerata incompatibile con l'art. 45, n. 1, dell'accordo di associazione.

86 Sorge parimenti la questione se, in una fattispecie come quella della sig.ra Kondova, il requisito della presentazione di nuova regolare domanda di stabilimento nelle forme all'uopo previste, nello Stato di origine del cittadino bulgaro o eventualmente in un altro paese, sia compatibile con il combinato disposto dell'art. 45, n. 1, dell'accordo di associazione e della condizione indicata al primo periodo, in fine, del successivo art. 59, n. 1.

87 A tal riguardo si deve rilevare che il rilascio di false dichiarazioni viola l'obbligo di dichiarare sinceramente le proprie intenzioni che, come indicato al punto 76 della presente sentenza, incombe a colui che faccia domanda di stabilimento nello Stato membro ospitante, obbligo il cui rispetto è necessario per consentire alle competenti autorità nazionali di verificare che l'attività di lavoro autonomo che il cittadino bulgaro intenda svolgere in tale Stato sia esclusiva e redditizia. In considerazione della gravità di tale violazione, il requisito della presentazione da parte del cittadino medesimo di nuova regolare domanda di stabilimento nelle forme all'uopo previste, nel proprio Stato di origine o, eventualmente, in un altro paese, requisito eventualmente previsto dalla normativa in materia di immigrazione dello Stato membro ospitante, non può essere considerato ingiustificato.

88 Infatti, per gli stessi motivi indicati ai punti 73-82 della presente sentenza, l'interpretazione dell'accordo di associazione sostenuta dalla sig.ra Kondova, che si risolverebbe nel consentire la regolarizzazione di eventuali situazioni illegali, in base al rilievo che i requisiti sostanziali ai fini dello stabilimento, imposti dalla normativa in materia di immigrazione dello Stato membro ospitante, sarebbero ormai soddisfatti, comprometterebbe l'efficacia e l'affidabilità del sistema nazionale di controllo preventivo.

89 Tuttavia, anche in presenza di una fattispecie come quella oggetto della causa principale, il rispetto della condizione indicata nel primo periodo, in fine, dell'art. 59, n. 1, dell'accordo di associazione, impone che l'intervento delle autorità competenti dello Stato membro ospitante non abbia né ad oggetto né ad

effetto di pregiudicare la sostanza stessa dei diritti di ingresso, di soggiorno e di stabilimento riconosciuti dall'accordo di associazione ai cittadini bulgari.

90 Ne consegue che il rigetto da parte delle competenti autorità dello Stato membro ospitante di una domanda di stabilimento, presentata da un cittadino bulgaro ai sensi dell'art. 45, n. 1, dell'accordo di associazione, in considerazione delle false dichiarazioni rilasciate alle autorità medesime o della mancata comunicazione di fatti pertinenti ai fini dell'ottenimento del permesso di ingresso iniziale, nonché il requisito che tale cittadino presenti, nelle forme all'uopo previste, nuova regolare domanda di stabilimento in base al detto accordo, chiedendo un visto di ingresso presso i competenti uffici nel proprio Stato di origine o, eventualmente, in un altro paese, non possono in alcun caso produrre l'effetto di impedire al cittadino medesimo che venga successivamente esaminata la propria situazione all'atto della presentazione di tale nuova domanda. Peraltro, l'adozione di tali misure deve aver luogo lasciando impregiudicato l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali del cittadino stesso, quali il diritto al rispetto della propria vita familiare ed il diritto al rispetto dei propri beni, obbligo che deriva, per lo Stato membro interessato, dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali 4 novembre 1950 o da altri strumenti internazionali cui tale Stato abbia eventualmente aderito.

91 Da tutte le suesposte considerazioni emerge che la prima, terza e quarta questione devono essere risolte nel senso che:

— Il diritto di stabilimento, nel senso definito dall'art. 45, n. 1, dell'accordo di associazione, implica il riconoscimento del diritto di ingresso e del diritto di soggiorno, a titolo di corollario del diritto di stabilimento, ai cittadini bulgari che intendano svolgere attività di carattere industriale, commerciale, artigianale o libere professioni in uno Stato membro. Tuttavia, dall'art. 59, n. 1, dell'accordo medesimo emerge che il diritto di ingresso ed il diritto di soggiorno 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 bulgari.

— Il combinato disposto degli artt. 45, n. 1, e 59, n. 1, dell'accordo di associazione 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. Requisiti sostanziali del genere di quelli previsti ai punti 217 e 219 delle Immigration Rules mirano proprio a consentire alle autorità competenti di procedere a tale verifica e sono idonei a garantire il conseguimento di tale obiettivo.

— L'art. 59, n. 1, dell'accordo di associazione deve essere interpretato nel senso che le competenti autorità dello Stato membro ospitante possono respingere la domanda presentata ai sensi dell'art. 45, n. 1, dell'accordo medesimo per il solo fatto che, all'atto della presentazione della domanda, il cittadino bulgaro soggiornasse illegalmente nel territorio di tale Stato, avendo rilasciato false dichiarazioni alle dette autorità ovvero non avendo comunicato fatti pertinenti per ottenere un permesso d'ingresso iniziale nello Stato medesimo in base ad altro titolo. Conseguentemente, le autorità dello Stato membro ospitante possono esigere che il cittadino bulgaro presenti, nelle forme all'uopo previste, una nuova domanda di stabilimento ai sensi del detto accordo, chiedendo un visto di ingresso ai competenti uffici del proprio Stato di origine o, eventualmente, in un altro paese, sempreché tali misure non producano l'effetto di impedire che il detto cittadino possa successivamente ottenere l'esame della propria situazione all'atto della presentazione di tale nuova domanda.

Sulla quinta questione

92 Alla luce della soluzione della prima, terza e quarta questione, non appare necessario procedere alla soluzione della quinta questione.

Sulle spese

93 Le spese sostenute dai governi del Regno Unito, belga, tedesco, ellenico, spagnolo, francese, irlandese, italiano, olandese e austriaco, nonché dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dalla High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court), con ordinanza 18 dicembre 1998, dichiara:

1) **L'art. 45, n. 1, dell'accordo europeo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da un lato, e la Repubblica di Bulgaria, dall'altro, concluso e approvato a nome della Comunità con decisione del Consiglio e della Commissione 19 dicembre 1994, 94/908/CE,**

CECA, Euratom, deve essere interpretato nel senso che sancisce, nella sfera di applicazione dell'accordo stesso, un principio preciso e incondizionato sufficientemente operativo per essere applicato dal giudice nazionale ed è pertanto idoneo a disciplinare la posizione giuridica dei singoli. L'effetto diretto che deve essere quindi riconosciuta a tale disposizione implica che i cittadini bulgari che intendano avvalersi 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, a termini dell'art. 59, n. 1, dell'accordo medesimo.

2) Il diritto di stabilimento, nel senso definito dall'art. 45, n. 1, dell'accordo di associazione, implica il riconoscimento del diritto di ingresso e del diritto di soggiorno, a titolo di corollario del diritto di stabilimento, ai cittadini bulgari che intendano svolgere attività di carattere industriale, commerciale, artigianale o libere professioni in uno Stato membro. Tuttavia, dall'art. 59, n. 1, dell'accordo medesimo emerge che il diritto di ingresso ed il diritto di soggiorno 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 bulgari.

3) Il combinato disposto degli artt. 45, n. 1, e 59, n. 1, dell'accordo di associazione 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. Requisiti sostanziali del genere di quelli previsti ai punti 217 e 219 delle United Kingdom Immigration Rules (House of Commons Paper 395) mirano proprio a consentire alle autorità competenti di procedere a tale verifica e sono idonei a garantire il conseguimento di tale obiettivo.

4) **L'art. 59, n. 1, dell'accordo di associazione deve essere interpretato nel senso che le competenti autorità dello Stato membro ospitante possono respingere la domanda presentata ai sensi dell'art. 45, n. 1, dell'accordo medesimo per il solo fatto che, all'atto della presentazione della domanda, il cittadino bulgaro soggiornasse illegalmente nel territorio di tale Stato, avendo rilasciato false dichiarazioni alle dette autorità ovvero non avendo comunicato fatti pertinenti per ottenere un permesso d'ingresso iniziale nello Stato medesimo in base ad altro titolo. Conseguentemente, le autorità dello Stato membro ospitante possono esigere che il cittadino bulgaro presenti, nelle forme all'uopo previste, una nuova domanda di stabilimento ai sensi del detto accordo, chiedendo un visto di ingresso ai competenti uffici del proprio Stato di origine o, eventualmente, in un altro paese sempre che tali misure non producano l'effetto di impedire che il detto cittadino possa successivamente ottenere l'esame della propria situazione all'atto della presentazione di tale nuova domanda.**

Rodríguez Iglesias Gulmann La Pergola

Wathelet Skouris Edward

Puissochet Jann Sevón

Schintgen Macken

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 27 settembre 2001.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente

G.C. Rodríguez Iglesias