SENTENZA DELLA CORTE

27 settembre 2001 *

Nel procedimento C-63/99,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE), dalla High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office) (Regno Unito), nella causa dinanzi ad esso pendente tra

The Queen

e

Secretary of State for the Home Department,

ex parte:

Wieslaw Gloszczuk e Elzbieta Gloszczuk,

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 44 e 58 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, concluso ed approvato a nome della Comunità con la decisione del Consiglio e della Commissione 13 dicembre 1993, 93/743/Euratom, CECA, CE (GU L 348, 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 il sig. e la sig.ra Gloszczuk, dai sigg. M. Muller, barrister, e J.G. Mayne, solicitor;

— per il governo del Regno Unito, dal sig. J.E. Collins, in qualità di agente, assistito 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, dalla sig.ra N. Díaz Abad, in qualità di agente;

— per il governo francese, dalle sigg.re K. Rispal-Bellanger e C. Bergeot, in qualità di agenti;

— per il governo irlandese, dal sig. M.A. Buckley, in qualità di agente, assistito dai sigg. R. Fitz Gerald e E. Barrington, BL;

— per il governo italiano, dal sig. U. Leanza, in qualità di agente, assistito dalla sig.ra F. Quadri, avvocato dello Stato;

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

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

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali del sig. e della sig.ra Gloszczuk, rappresentati dai sigg. M. Muller, R.K. Rai e M. Connor, barristers, 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 spagnolo, rappresentato dalla sig.ra N. Díaz Abad, del governo francese, rappresentato dal sig. A. Lercher, in qualità di agente, del governo irlandese, rappresentato dalla sig.ra E. Barrington, del governo italiano, rappresentato dalla sig.ra F. Quadri, 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 e dalle sigg.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 9 dicembre 1998, pervenuta alla Corte il 22 febbraio 1999, la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office), ha sottoposto alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE), tre questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione degli artt. 44 e 58 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, concluso ed approvato a nome della Comunità con la decisione del Consiglio e della Commissione 13 dicembre 1993, 93/743/Euratom, CECA, CE (GU L 348, pag. 1; in prosieguo: l'«accordo di associazione»).

2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia tra il sig. e la sig.ra Gloszczuk, cittadini polacchi, ed il Secretary of State for the Home Department (in prosieguo: il «Secretary of State») in merito alla decisione con cui quest'ultimo ha negato ai detti cittadini polacchi il permesso di soggiorno nel Regno Unito.

L'accordo di associazione

3 L'accordo di associazione è stato sottoscritto a Bruxelles il 16 dicembre 1991 e, a termini dell'art. 121, secondo comma, è entrato in vigore il 1° febbraio 1994.

4 L'accordo di associazione mira in particolare, ai sensi dell'art. 1, n. 2, 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 incentivare uno sviluppo economico dinamico e la prosperità della Repubblica di Polonia, nonché di costituire un contesto adeguato per la graduale integrazione di tale paese nella Comunità, considerato che l'obiettivo ultimo della Polonia consiste, come si legge nel quindicesimo 'considerando' dell'accordo medesimo, nell'adesione alla Comunità.

5 Con riguardo alla causa principale, le pertinenti disposizioni dell'accordo di associazione sono contenute nel titolo IV, intitolato «Circolazione dei lavoratori, stabilimento, fornitura di servizi».

6 L'art. 37, n. 1, dell'accordo di associazione, che figura nel titolo IV, capitolo I, intitolato «Circolazione dei lavoratori», così recita:

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

— il trattamento accordato ai lavoratori di nazionalità polacca 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 membro;

— 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 41, 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 Ai termini dell'art. 44, nn. 3 e 4, dell'accordo di associazione, facente parte del titolo IV, capitolo II, intitolato «Stabilimento»:

«3. 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 polacchi, ai sensi dell'articolo 48, e concede alle attività delle società e dei cittadini polacchi stabiliti sul suo territorio un trattamento non meno favorevole di quello accordato alle proprie società e ai propri cittadini.

4. Ai fini del presente accordo,

a) per "stabilimento" si intende

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

(...)

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

8 Il successivo art. 58, n. 1, collocato nel titolo IV, capitolo IV, intitolato «Disposizioni generali», prevede quanto segue:

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

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 dover svolgere lavoro subordinato (ad esclusione del lavoro prestato nell'ambito della propria attività) né dover ricorrere 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 (...) polacco; 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) produrre 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;

3) il mancato rispetto dei requisiti relativi alla concessione del permesso di ingresso o di soggiorno;

(...)».

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 o non rispettino una delle condizioni relative al permesso concesso sono imputabili dell'illecito penale previsto dall'art. 24, primo comma, lett. b, dell'Immigration Act 1971 (legge sull'immigrazione; in prosieguo: l'«Immigration Act») e sono passibili 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, con ammenda o pena reclusiva sino ad un massimo di sei mesi.

La causa principale

15 Dall'ordinanza di rinvio risulta che il sig. e la sig.ra Gloszczuk, entrambi cittadini polacchi, ottenevano, rispettivamente in data 15 ottobre 1989 e 19 gennaio 1991, il permesso di ingresso nel Regno Unito in qualità di turisti per un periodo di sei mesi.

16 All'agente del servizio d'immigrazione che li interrogava, il sig. Gloszczuk dichiarava di far parte di un viaggio organizzato di quattro giorni nel Regno Unito, esibendo un biglietto di ritorno per il 19 ottobre 1989. Precisava che, al termine di tale breve soggiorno, prevedeva di ritornare in Polonia, ove lo attendeva la moglie in stato interessante e che non intendeva restare nel Regno Unito o ivi svolgere attività lavorativa.

17 All'arrivo nel Regno Unito la sig.ra Gloszczuk dichiarava di voler visitare il Regno Unito per sette giorni e che il coniuge si trovava in Polonia, esibendo un biglietto di ritorno per il 17 febbraio 1991.

18 Sui visti di ingresso dei coniugi Gloszczuk era stata apposta una condizione espressa che vietava loro di svolgere attività lavorativa dipendente o autonoma o attività commerciale.

19 Malgrado i loro visti fossero scaduti, rispettivamente, in data 14 aprile 1990 e 18 luglio 1991, il sig. e la sig.ra Gloszczuk non lasciavano il Regno Unito, ragion per cui, a decorrere dalle date suindicate, si trovavano in situazione di violazione della normativa in materia di immigrazione del detto Stato membro.

20 Nel 1991 il sig. Gloszczuk iniziava a lavorare nell'industria edile. Egli sostiene di essersi stabilito in qualità di costruttore autonomo in data 27 marzo 1995.

21 Pertanto, né il sig. Gloszczuk né il coniuge facevano domanda di permesso di lavoro ovvero di autorizzazione allo svolgimento di attività a titolo di lavoro autonomo.

22 Il 1° ottobre 1993, la sig.ra Gloszczuk dava alla luce un bambino, di nome Kevin. È pacifico che l'eventuale diritto di ingresso e di soggiorno nel Regno Unito della sig.ra Gloszczuk e del figlio può loro derivare dallo status di membri della famiglia del sig. Gloszczuk.

23 Con lettera 31 gennaio 1996 i coniugi Gloszczuk chiedevano per la prima volta la regolarizzazione del loro soggiorno, facendo domanda presso il Secretary of State di «riconoscere» loro il diritto di stabilimento nel Regno Unito ai sensi dell'art. 44 dell'accordo di associazione, autorizzandoli conseguentemente a soggiornare in tale Stato membro.

24 Il Secretary of State considerava le domande presentate dai coniugi Gloszczuk ai sensi dell'accordo di associazione come se si fosse trattato di domande di permesso di soggiorno. Il 25 aprile 1996 decideva di respingerle in base al punto 322, nn. 2 e 3, delle Immigration Rules.

25 I coniugi Gloszczuk impugnavano allora tale decisione con ricorso giurisdizionale dinanzi al giudice di rinvio; il ricorso veniva dichiarato ammissibile il 28 ottobre 1997. Dinanzi al detto giudice sostenevano di non aver bisogno di un «permesso» ai fini dell'ingresso o del soggiorno del Regno Unito, potendo invocare diritti direttamente efficaci in base all'accordo di associazione.

26 Per contro, a parere del Secretary of State, l'accordo di associazione attribuirebbe diritti solamente alle persone che si trovino in posizione regolare in uno Stato membro. Orbene, ai fini del riconoscimento del diritto di stabilimento in qualità

di lavoratore autonomo nel Regno Unito, un cittadino polacco dovrebbe avere anzitutto ottenuto il permesso di soggiorno nello Stato medesimo. Inoltre, il sig. Gloszczuk, svolgendo attività lavorativa prima del riconoscimento del diritto di stabilimento in base all'accordo di associazione, avrebbe violato la condizione espressa apposta al suo permesso di ingresso nel Regno Unito. Il Secretary of State riteneva, in conclusione, che gli interessati non si trovassero in situazione regolare nel Regno Unito.

27 Dall'ordinanza di rinvio emerge parimenti che a carico dei coniugi Gloszczuk non è stato avviato alcun procedimento penale, né a titolo dell'art. 24, n. 1, lett. b), dell'Immigration Act, né in base al successivo art. 26, n. 1, lett. c). Inoltre, per quanto la decisione di rigetto del Secretary of State menzionasse espressamente la minaccia di espulsione in caso di rifiuto di lasciare immediatamente il Regno Unito, nessuna procedura di espulsione veniva avviata nei confronti dei coniugi Gloszczuk.

Le questioni pregiudiziali

28 Ciò premesso, ritenendo che la soluzione della controversia fosse subordinata all'interpretazione dell'accordo di associazione, la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office), decideva di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti tre questioni pregiudiziali:

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

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

3) In caso di soluzione affermativa della seconda questione:

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

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

Sulla seconda questione

29 Con la seconda questione pregiudiziale, che appare opportuno esaminare per prima, il giudice a quo chiede sostanzialmente se l'art. 44, n. 3, dell'accordo di associazione debba essere interpretato nel senso che possa essere fatto valere 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 polacco, che invochi tale disposizione, la normativa nazionale in materia di ingresso, soggiorno e stabilimento, ai sensi dell'art. 58, n. 1, dell'accordo medesimo.

30 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).

31 Al fine di verificare se l'art. 44, n. 3, dell'accordo di associazione risponda a tali criteri, occorre procedere anzitutto all'esame del tenore di tale disposizione.

32 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 polacchi 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.

33 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 polacco 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).

34 L'affermazione che il principio di non discriminazione sancito dall'art. 44, n. 3, 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.

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

36 Inoltre, la circostanza che l'accordo miri essenzialmente a favorire lo sviluppo economico della Polonia 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).

37 L'affermazione che l'art. 44, n. 3, dell'accordo di associazione è direttamente efficace non si pone nemmeno in contrasto con l'esame del tenore dell'art. 58, 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. 58, 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. 44, n. 3, all'emanazione di misure nazionali complementari.

38 Alla luce delle suesposte considerazioni, la seconda questione deve essere risolta nel senso che l'art. 44, n. 3, 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 polacchi 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. 58, n. 1, dell'accordo medesimo.

Sulla prima e sulla terza questione

39 Con la prima e con la terza questione, che appare opportuno esaminare congiuntamente, il giudice di rinvio chiede sostanzialmente se, alla luce dell'art. 58, n. 1, dell'accordo di associazione, l'art. 44, n. 3, del medesimo sia atto ad attribuire ad un cittadino polacco un diritto di stabilimento e, correlativamente, un diritto di soggiorno nello Stato membro nel territorio del quale abbia dimorato e svolto attività lavorative in qualità di lavoratore autonomo in violazione della normativa nazionale in materia di immigrazione, laddove tale violazione abbia avuto luogo prima della rivendicazione del diritto di stabilimento in base a quest'ultima disposizione.

40 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 nel primo periodo, in fine, dell'art. 58, n. 1, dell'accordo di associazione, la propria normativa in materia di ingresso, soggiorno e stabilimento a cittadini polacchi che invochino l'art. 44, n. 3, del detto accordo di associazione.

41 Si deve rilevare, in proposito, che, a termini dell'art. 44, n. 4, lett. a) e c), dell'accordo di associazione, il principio di non discriminazione enunciato al precedente n. 3 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.

42 Il diritto di accesso di un cittadino polacco 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. 44, n. 3, dell'accordo di associazione.

Sulla portata dell'art. 44, n. 3, 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)

43 I coniugi Gloszczuk sostengono che il diritto da loro fatto valere sulla base dell'art. 44, n. 3, dell'accordo di associazione equivale 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).

44 I coniugi Gloszczuk riconoscono che il diritto di stabilimento ed il diritto di soggiorno, attribuiti direttamente dall'art. 44, n. 3, dell'accordo di associazione, sono soggetti alla limitazione prevista dal successivo art. 58, n. 1. Tuttavia, disposizioni in materia di ingresso, soggiorno e stabilimento delle persone fisiche potrebbero essere emanate dagli Stati membri solo subordinatamente alla condizione di non restringere tali diritti in modo eccessivo e irragionevole.

45 Pertanto, secondo i coniugi Gloszczuk, 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 polacchi di un

permesso di ingresso e di soggiorno sarebbe, di per sé, idonea a privare di ogni effetto i diritti riconosciuti dall'art. 44, n. 3, dell'accordo di associazione.

46 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 impongono di interpretare congiuntamente gli artt. 44, n. 3, e 58, n. 1. A tal riguardo, i detti governi deducono, in particolare, che, avendo l'art. 37 dell'accordo di associazione escluso qualsiasi diritto di accesso al mercato del lavoro dipendente dello Stato membro ospitante, un sistema nazionale di controllo basato sull'obbligo di richiesta di autorizzazione preliminare di ingresso e di soggiorno risulterebbe necessario al fine di garantire che le disposizioni in materia di stabilimento dell'accordo medesimo non vengano invocate da cittadini polacchi che intendano, in realtà, accedere in tal modo al mercato del lavoro in qualità di lavoratori subordinati.

47 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. 44, n. 3, 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 polacchi 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).

48 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).

49 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).

50 Orbene, l'accordo di associazione mira semplicemente a costituire un ambito adeguato in vista della progressiva integrazione della Repubblica di Polonia 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)].

51 Inoltre, dal tenore stesso dell'art. 58, n. 1, dell'accordo di associazione emerge che il diritto di ingresso ed il diritto di soggiorno riconosciuti ai cittadini polacchi, 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 polacchi.

52 Dalle suesposte considerazioni deriva che l'interpretazione dell'art. 52 del Trattato, risultante dalla giurisprudenza della Corte, non può essere estesa all'art. 44, n. 3, dell'accordo di associazione.

53 Conseguentemente, non può essere accolta la tesi dei coniugi Gloszczuk, secondo cui l'applicazione, da parte delle competenti autorità di uno Stato membro, della normativa nazionale in materia di immigrazione che esiga il permesso di ingresso dai cittadini polacchi sarebbe di per sé idonea a svuotare di ogni effetto i diritti riconosciuti a questi ultimi dall'art. 44, n. 3, dell'accordo di associazione.

54 È tuttavia vero che, come emerge dall'art. 58, 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 polacchi resta espressamente soggetto alla condizione di non vanificare né pregiudicare i vantaggi derivanti alla Repubblica di Polonia dal detto accordo.

55 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 polacchi dall'art. 44, n. 3, 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. 58, n. 1, del detto accordo.

Sulla compatibilità con la condizione enunciata all'art. 58, n. 1, dell'accordo di associazione delle restrizioni apportate al diritto di stabilimento dalla normativa in materia di immigrazione dello Stato membro ospitante

56 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. 44, n. 3, dell'ac-

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

57 Si deve anzitutto rilevare che, essendo l'art. 44, n. 3, dell'accordo di associazione applicabile unicamente alle persone che svolgano esclusivamente attività di lavoro autonomo, a termini del n. 4, 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.

58 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 polacchi che si avvalgano dell'art. 44, n. 3, dell'accordo di associazione ai soli beneficiari indicati da tale disposizione.

59 Per contro, come emerge dagli artt. 44, n. 3, e 58, n. 1, dell'accordo di associazione, lo Stato membro ospitante non può negare ad un cittadino polacco l'ingresso ed il soggiorno ai fini dello stabilimento nel territorio di tale Stato, ad esempio, a motivo 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.

60 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 esse perseguono l'obiettivo di consentire alle autorità competenti di verificare che un cittadino polacco 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.

61 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 polacchi.

62 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 polacchi nello Stato membro ospitante e devono essere considerate compatibili con l'accordo di associazione.

63 Si deve tuttavia ricordare che, come richiamato al punto 24 della presente sentenza, le domande di permesso di soggiorno presentate dai coniugi Gloszczuk in base all'accordo di associazione sono state respinte dal Secretary of State per motivi estranei ai requisiti sostanziali previsti dalla normativa nazionale in materia di immigrazione ai fini dello stabilimento dei cittadini polacchi. Infatti, la

decisione di diniego del Secretary of State è fondata sul punto 322, nn. 2 e 3, delle Immigration Rules, in quanto i coniugi Gloszczuk avevano rilasciato false dichiarazioni per poter fare ingresso nel Regno Unito e non avevano rispettato le scadenze e le condizioni cui era stato subordinato il loro ingresso iniziale.

64 Ciò premesso, occorre esaminare se l'art. 58, n. 1, dell'accordo di associazione consenta alle competenti autorità dello Stato membro ospitante di negare il permesso di soggiorno richiesto da un cittadino polacco che invochi l'art. 44, n. 3, dell'accordo di associazione in base al rilievo che la presenza del richiedente nel territorio dello Stato stesso è irregolare in ragione di false dichiarazioni rilasciate ai fini dell'ottenimento del permesso di ingresso iniziale o in conseguenza di violazione di condizione espressa connessa all'ingresso e relativa alla durata autorizzata del soggiorno nello Stato membro medesimo, 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.

65 Si deve ricordare che esattamente questa era la situazione dei coniugi Gloszczuk, che avevano irregolarmente soggiornato nel Regno Unito, rispettivamente, dal 1989 e dal 1991 e che avevano chiesto per la prima volta nel gennaio 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 polacco che si avvalga dell'art. 44, n. 3, dell'accordo di associazione, unicamente a motivo dell'irregolarità della presenza del medesimo nel territorio di tale Stato

66 I coniugi Gloszczuk sostengono che, a differenza dell'art. 37, n. 1, dell'accordo di associazione che riguarda la circolazione dei lavoratori, il successivo art. 44, n. 3,

non assume quale condizione preliminare la legalità del soggiorno. Nessuna disposizione dell'art. 44 consentirebbe quindi di ritenere che il diritto di stabilimento possa essere negato ai cittadini polacchi per violazione della normativa in materia di immigrazione dello Stato membro interessato.

67 Conseguentemente, uno Stato membro potrebbe respingere una domanda presentata ai sensi dell'art. 44, n. 3, 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.

68 Al fine di potersi pronunciare sulla fondatezza di tale tesi occorre rammentare che, come precedentemente rilevato ai punti 57-62 della presente sentenza, un regime di controllo preventivo, come quello istituito dalle Immigration Rules, con cui lo Stato membro ospitante subordina 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. 44, n. 3, e 58, n. 1, dell'accordo di associazione.

69 Nell'ambito di un siffatto regime di controllo preventivo, ove risulti che un cittadino polacco, 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. 58, n. 1, dell'accordo di associazione impone alle competenti autorità nazionali di riconoscere al cittadino polacco il diritto di stabilirsi come lavoratore autonomo e, a tal fine, di concedergli il permesso di ingresso e di soggiorno.

70 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 polacco che invochi l'art. 44, n. 3, dell'accordo di associazione indipendentemente dalla questione se siano meno soddisfatti gli altri requisiti sostanziali fissati dalla normativa nazionale.

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

72 Ciò premesso, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 75 delle proprie conclusioni, se fosse consentito ai cittadini polacchi di presentare in qualsiasi momento una domanda di stabilimento nello Stato membro ospitante, pur in presenza di una precedente violazione della condizione relativa alla durata autorizzata del soggiorno iniziale in qualità di turisti nello Stato medesimo, essi 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 normativa in materia di immigrazione.

73 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.

74 Orbene, tale interpretazione rischierebbe di svuotare di ogni effetto utile l'art. 58, 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.

75 Conseguentemente, un cittadino polacco 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 turistici, 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).

76 A tal riguardo, la circostanza che la violazione della normativa dello Stato membro ospitante in materia di immigrazione sia stata commessa dal cittadino polacco 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 al punto 24 della presente sentenza, il Secretary of State ha considerato le domande presentate dai coniugi Gloszczuk ai sensi dell'accordo di associazione come se si trattassero di domande di permesso di soggiorno e le ha respinte in considerazione della irregolarità della situazione dei richiedenti alla data della propria decisione.

77 È quindi compatibile con l'art. 58, n. 1, dell'accordo di associazione che le autorità competenti dello Stato membro ospitante respingano una domanda presentata ai sensi dell'art. 44, n. 3, dell'accordo medesimo 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.

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. 44, n. 3, dell'accordo di associazione nonché con la condizione indicata al successivo art. 58, n. 1

78 Per quanto attiene alla questione se il requisito della presentazione, da parte di un cittadino polacco 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. 44, n. 3, 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).

79 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).

80 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. 44, n. 3, dell'accordo di associazione.

81 Sorge parimenti la questione se, in una fattispecie come quella dei coniugi Gloszczuk, il requisito della presentazione di nuova regolare domanda di stabilimento nelle forme all'uopo previste, nello Stato di origine del cittadino polacco o eventualmente in un altro paese, sia compatibile con il combinato disposto dell'art. 44, n. 3, dell'accordo di associazione e della condizione indicata al primo periodo, in fine, del successivo art. 58, n. 1.

82 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 71 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 polacco 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 una 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.

83 Infatti, per gli stessi motivi indicati ai punti 68-77 della presente sentenza, l'interpretazione dell'accordo di associazione sostenuta dai coniugi Gloszczuk, 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.

84 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. 58, 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 polacchi.

85 Ne consegue che il rigetto da parte delle competenti autorità dello Stato membro ospitante di una domanda di stabilimento, presentata da un cittadino polacco ai sensi dell'art. 44, n. 3, dell'accordo di associazione, in considerazione delle false dichiarazioni rilasciate alle autorità medesime ai fini dell'ottenimento del permesso di ingresso iniziale o del mancato rispetto di una condizione cui era subordinata la concessione di tale ingresso o di un permesso di soggiorno, nonché il requisito che tale cittadino presenti, nelle forme all'uopo previste, una nuova domanda di stabilimento in base al detto accordo, chiedendo un visto di ingresso ai competenti uffici del 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. Per altro, 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.

86 Da tutte le suesposte considerazioni emerge che la prima e la terza questione dev'essere risolta nel senso che:

— Il diritto di stabilimento, nel senso definito dall'art. 44, n. 3, 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 polacchi che intendano svolgere attività di carattere industriale, commerciale,

artigianale o libere professioni in uno Stato membro. Tuttavia, dall'art. 58, 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 polacchi.

— Il combinato disposto degli artt. 44, n. 3, e 58, 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. 58, 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. 44, n. 3, dell'accordo medesimo unicamente in base al rilievo che, all'atto della presentazione della domanda, il cittadino polacco soggiornasse illegalmente nel territorio di tale Stato, avendo rilasciato false dichiarazioni alle dette autorità ai fini dell'ottenimento di un permesso d'ingresso iniziale nello Stato medesimo in base ad altro titolo ovvero non avendo rispettato una condizione espressa cui era subordinato tale ingresso e relativa alla durata autorizzata del soggiorno nello Stato membro medesimo. Conseguentemente, le autorità dello Stato membro ospitante possono esigere che il cittadino polacco 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.

Sulle spese

87 Le spese sostenute dai governi del Regno Unito, belga, tedesco, 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 (Crown Office), con ordinanza 9 dicembre 1998, dichiara:

1) **L'art. 44, n. 3, dell'accordo europeo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da un lato, e la Repubblica di Polonia, dall'altro, concluso e approvato a nome della Comunità con decisione del Consiglio e della Commissione 13 dicembre 1993, 93/743/**

Euratom, CECA, CE, 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 polacchi 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. 58, n. 1, dell'accordo medesimo.

2) Il diritto di stabilimento, nel senso definito dall'art. 44, n. 3, 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 polacchi che intendano svolgere attività di carattere industriale, commerciale, artigianale o libere professioni in uno Stato membro. Tuttavia, dall'art. 58, 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 polacchi.

3) Il combinato disposto degli artt. 44, n. 3, e 58, 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. 58, 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. 44, n. 3, dell'accordo medesimo per il solo fatto che, all'atto della presentazione della domanda, il cittadino polacco soggiornasse illegalmente nel territorio di tale Stato, avendo rilasciato false dichiarazioni alle dette autorità per ottenere un permesso d'ingresso iniziale nello Stato medesimo in base ad altro titolo ovvero non avendo rispettato una condizione espressa cui era subordinato tale ingresso e relativa alla durata autorizzata del suo soggiorno nello Stato membro medesimo. Conseguentemente, le autorità dello Stato membro ospitante possono esigere che il cittadino polacco 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.

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 Il presidente

R. Grass G.C. Rodríguez Iglesias