CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIEGBERT ALBER

presentate il 14 settembre 2000 [1]

I — Introduzione

1. Il presente procedimento di pronuncia pregiudiziale trae origine da una controversia vertente sull'ingresso e sul soggiorno di una cittadina bulgara nel Regno Unito, la quale, in un primo tempo, era entrata nel paese con un visto (scaduto nel frattempo) valido per svolgere un lavoro estivo e, in seguito, aveva presentato istanza d'asilo. Successivamente al diniego di accoglimento di tale istanza, la sig.ra Kondova chiedeva un permesso di soggiorno a motivo del matrimonio con un cittadino di Mauritius, il quale possedeva, a sua volta, un permesso di soggiorno nel Regno Unito a tempo indeterminato ottenuto per effetto di precedente matrimonio. Tale permesso le veniva parimenti negato. La ricorrente bulgara nel procedimento a quo ha da ultimo invocato l'art. 45 dell'Accordo europeo con la Bulgaria [2], tentando così di farne derivare un diritto di soggiorno e stabilimento nel Regno Unito in qualità di donna delle pulizie con attività di lavoro autonomo.

1 — Lingua originale: il tedesco.

2 — Decisione del Consiglio e della Commissione 19 dicembre 1994, 94/908/CE, CECA, Euratom, riguardante la conclusione dell'Accordo europeo tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da un lato, e la Bulgaria, dall'altro (GU L 358, pag. 1).

II — Fatti

2. Dall'ordinanza di rinvio della High Court of Justice (Inghilterra & Galles) emergono i fatti.

La ricorrente, all'epoca studentessa del terzo anno del corso di medicina veterinaria, arrivava nel Regno Unito il 17 luglio 1993. L'8 giugno 1993, quando era ancora in Bulgaria, aveva ottenuto un'autorizzazione d'ingresso sotto forma di visto valido per un solo ingresso nel Regno Unito, allo scopo di lavorare al Friday Bridge International Farm Camp dal 17 luglio 1993 al 7 agosto 1993. Nella domanda di visto dichiarava l'intenzione di rimanere nel Regno Unito per due/tre mesi, dimostrando di avere i mezzi per potersi mantenere durante tale periodo. Sulla base delle informazioni fornite le veniva permesso di entrare nel paese come lavoratrice agricola a breve termine e con soggiorno limitato a tre mesi.

3. Il 23 luglio 1993, la ricorrente presentava istanza d'asilo politico. Nel colloquio tenutosi il 4 marzo 1994 con le autorità

competenti in materia di asilo, la sig.ra Kondova riconosceva che, malgrado le affermazioni fatte ai fini dell'ottenimento dell'autorizzazione d'ingresso e al suo arrivo nel paese, aveva in realtà sempre avuto intenzione di chiedere asilo politico nel Regno Unito. Il 19 aprile 1994, l'Immigration and Nationality Directorate (in prosieguo: l'«IND») respingeva l'istanza. Il 27 aprile 1994, la ricorrente impugnava tale diniego dinanzi allo Special Adjudicator. Conformemente alla normativa nazionale in materia di immigrazione, allo scadere dell'originario permesso d'ingresso e fino alla conclusione di tale ricorso, non veniva adottato nei confronti dell'interessata alcun provvedimento.

4. Il ricorso della ricorrente dinanzi allo Special Adjudicator veniva respinto il 24 febbraio 1995 e il 14 marzo 1995 l'Immigration Appeal Tribunal dichiarava inammissibile l'appello. Il 25 aprile 1995, l'IND comunicava per iscritto ai difensori della sig.ra Kondova che, essendo stato dichiarato irricevibile l'appello, la ricorrente non aveva alcun titolo per poter rimanere nel Regno Unito e doveva quindi lasciare immediatamente il paese. La ricorrente non ottemperava tuttavia a tale invito e il 25 luglio 1995 si univa in matrimonio con il sig. Armen Moothien, cittadino di Mauritius in possesso di un permesso di soggiorno nel Regno Unito a tempo indeterminato per effetto del suo precedente matrimonio (conclusosi con un divorzio). Il 2 agosto 1995, la ricorrente presentava al Secretary of State for the Home Department (in prosieguo: il «resistente») domanda di permesso di soggiorno nel Regno Unito a motivo di detto matrimonio.

5. Il 28 ottobre 1995 e il 9 novembre 1995 funzionari dell'Ufficio per l'immigrazione si presentavano presso l'abitazione coniugale. Nell'audizione svoltasi il 9 novembre 1995, la ricorrente informava inoltre l'IND di non percepire alcun sussidio e di lavorare, invece, come donna delle pulizie per 18 ore settimanali percependo una retribuzione di GBP 50 alla settimana.

6. In seguito a tali visite ed in considerazione sia delle dichiarazioni scritte della ricorrente sia delle risposte date all'audizione, il resistente non si riteneva convinto del fatto che il matrimonio della sig.ra Kondova fosse autentico e ancora in atto.

7. Il resistente concludeva, inoltre, che la ricorrente fosse entrata illegalmente nel Regno Unito. Tale conclusione si fondava sulla circostanza che, in occasione dell'audizione la sig.ra Kondova aveva nuovamente riconosciuto che, al momento dell'arrivo nel paese, la sua vera intenzione era stata quella di chiedere asilo.

8. Il 9 novembre 1995, la ricorrente riceveva quindi una «Notice to an Illegal Entrant» con cui veniva informata di essere ritenuta persona entrata illegalmente nello Stato e le veniva concessa un'«autorizzazione provvisoria», con obbligo di presentarsi regolarmente alle forze dell'ordine, per la durata del procedimento d'espulsione dal Regno Unito.

9. Il 2 gennaio 1996 la ricorrente iniziava attività di lavoro autonomo come donna delle pulizie.

10. Con lettera del 4 luglio 1996, l'AIRE Centre presentava, per conto della ricorrente, domanda di permesso di soggiorno nel Regno Unito presso il resistente in base all'Accordo europeo con la Bulgaria. In tale lettera si dichiarava che la ricorrente intendeva stabilirsi quale lavoratrice autonoma nel settore dei servizi domestici generici. Il coniuge della sig.ra Kondova avrebbe trovato un'occupazione e si sarebbe impegnato a mantenerla, per quanto possibile, fintantoché l'attività da essa intrapresa non avesse prodotto utili sufficienti. L'AIRE Centre allegava a tale lettera copie di volantini che pubblicizzavano l'attività della sig.ra Kondova, una stima del reddito e delle spese mensili previsti, referenze di clienti, l'attestazione delle risorse finanziarie della ricorrente e una lettera che confermava che essa avrebbe prestato i suoi servizi esclusivamente come lavoratrice autonoma.

11. Il 24 luglio 1996, il resistente respingeva la detta domanda e motivava il diniego dicendosi non convinto che gli utili attesi dalla progettata attività fossero sufficienti al mantenimento della ricorrente senza che questa dovesse ricorrere a un lavoro subordinato o a sussidi pubblici.

12. In seguito a tale decisione, il 26 luglio 1996 veniva dato ordine di procedere all'espulsione della ricorrente in quanto persona entrata illegalmente nello Stato. Il 10 settembre 1996 la ricorrente veniva arrestata e detenuta in vista dell'esecuzione del provvedimento di espulsione dal Regno Unito emesso nei suoi confronti, prevista per l'11 settembre 1996.

13. Il 17 settembre 1996 i difensori della ricorrente comunicavano al resistente l'intenzione di proporre ricorso, chiedendo il riesame della detenzione della sig.ra Kondova ed il suo rilascio.

14. Il 24 settembre 1996 la ricorrente chiedeva che il ricorso venisse dichiarato ammissibile.

15. Il 10 ottobre 1996, ad un mese esatto dal suo arresto, la ricorrente veniva rilasciata.

16. Con lettera del 23 ottobre 1996, il resistente illustrava nuovamente i calcoli di redditività su cui era stato fondato il rigetto della domanda della ricorrente, secondo i quali quest'ultima non avrebbe mai ottenuto dalla propria attività introiti sufficienti a sostenere le spese future. Esso osservava che i difensori della ricorrente non avevano ancora affrontato questo aspetto e li invitava a produrre previsioni realistiche che dimostrassero che l'attività

prevista avrebbe effettivamente generato, nel corso dei primi sei-dodici mesi, un reddito sufficiente per il suo mantenimento. Il resistente non avrebbe preteso che l'attività fosse redditizia dal primo giorno e riteneva ammissibile che, *nel breve periodo*, il reddito della ricorrente potesse essere integrato da risorse fornite dal sig. Armen Moothien. Era però necessario che l'attività della sig.ra Kondova producesse un reddito tale da consentirle di sostenere le proprie spese a lungo termine.

17. I difensori della sig.ra Kondova rispondevano con lettera del 4 novembre 1996. Nell'esporre il loro calcolo della redditività a lungo termine dell'attività della ricorrente, essi utilizzavano i medesimi dati relativi alle tariffe orarie e alle spese già comunicati al resistente il 4 luglio 1996.

18. Con lettera del 3 dicembre 1996, il resistente comunicava alla ricorrente di essere disposto a concederle il permesso di soggiorno nel Regno Unito ai sensi dell'Accordo europeo con la Bulgaria.

19. Il resistente invitava la ricorrente a ritirare l'istanza diretta alla declaratoria di ammissibilità del ricorso. Con lettera del 15 gennaio 1997 i difensori della sig.ra Kondova indicavano una lista di condizioni alle quali la loro assistita sarebbe stata disposta a ritirare l'istanza.

20. Con lettera del 21 gennaio 1997 il resistente dichiarava di non accettare le condizioni poste nella detta lettera del 15 gennaio 1997, ritenendo che il ricorso proposto dalla ricorrente non avrebbe avuto alcuna concreta possibilità di trovare accoglimento. Il fatto che nella lettera del 3 dicembre 1996 esso avesse concesso alla sig.ra Kondova il permesso di soggiorno rientrerebbe nell'ambito del suo potere discrezionale e non costituirebbe ammissione di illegittimità dei precedenti provvedimenti di rigetto.

21. Il 22 gennaio 1997 il giudice a quo dichiarava ammissibile il ricorso della ricorrente.

III — Questioni pregiudiziali

22. Poiché la ricorrente nel procedimento a quo ha invocato il diritto di soggiorno e di stabilimento in forza dell'Accordo europeo con la Bulgaria — il testo degli articoli menzionati nelle questioni pregiudiziali è riportato infra ai paragrafi 26-27 —, la High Court of Justice (Inghilterra & Galles) ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni sull'interpretazione del detto Accordo:

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 (l'«Accordo»), 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.

IV — Disposizioni applicabili dell'Accordo europeo con la Bulgaria

23. L'Accordo europeo con la Bulgaria [3] (in prosieguo: l'«Accordo») è stato concluso «considerando che la Comunità, gli Stati membri e la Bulgaria si sono impegnati a rafforzare le libertà politiche ed economiche che costituiscono le fondamenta dell'associazione» [4]. Inoltre, il diciassettesimo 'considerando' dell'Accordo così recita: «coscienti che l'obiettivo finale della Bulgaria è entrare a far parte della Comunità e che la presente associazione, a giudizio delle Parti, contribuirà al raggiungimento di tale obiettivo (...)».

24. Ai sensi dell'art. 1, n. 1, dell'Accordo «(...) è istituita un'associazione tra la Comunità e i suoi Stati membri, da una parte, e la Bulgaria, dall'altra».

25. L'art. 1, n. 2, riporta gli obiettivi di tale associazione. Essi prevedono, in particolare, di costituire un ambito adeguato per il dialogo politico tra le parti; istituire gradualmente una zona di libero scambio, la quale copra sostanzialmente tutti gli scambi tra le parti; promuovere l'espan-

3 — Citato alla nota 2.

4 — V. quarto 'considerando'.

sione degli scambi nonché relazioni economiche armoniose tra le parti; gettare le basi della cooperazione economica, finanziaria, culturale e sociale; sostenere gli sforzi della Bulgaria volti a sviluppare la sua economia e a portare a termine la sua trasformazione in un'economia di mercato nonché costituire un contesto adeguato per la graduale integrazione della Bulgaria nella Comunità.

territorio, fatta eccezione per i settori specificati nell'allegato XVa [6].

2.-4. (...).

26. Il titolo IV dell'Accordo disciplina la «circolazione dei lavoratori, [lo] stabilimento, [la] prestazione di servizi».

5. Ai fini del presente accordo,

a) per "stabilimento" si intende:

27. Le disposizioni relative al diritto di stabilimento sono contenute nel capitolo II del detto titolo.

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;

A tale riguardo l'art. 45 così dispone in particolare:

«1. A partire dall'entrata in vigore del presente accordo [5], 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

5 — Conformemente all'art. 124 dell'Accordo, l'Accordo sottoscritto l'8 marzo 1993 è entrato in vigore il 1° febbraio 1995, vale a dire solo quando la ricorrente soggiornava nel Regno Unito già da un anno e mezzo.

6 — L'allegato XVa così recita: «[a]tti legali relativi a proprietà immobiliari nelle regioni di frontiera, in conformità della legislazione in vigore in alcuni Stati membri della Comunità». Poiché tale deroga contenuta nell'art. 45, n. 1, in fine, è irrilevante nel caso di specie, non la esaminerò ulteriormente in prosieguo.

ii) (...);

b)-c) (...).

6. (...)».

28. Il titolo IV, capitolo IV, dell'Accordo reca disposizioni generali. L'art. 59, n. 1, 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. (...)».

V — Argomenti delle parti intervenienti

29. La ricorrente ritiene che l'art. 45 dell'Accordo conceda il diritto di stabilimento a cittadini bulgari che intendano intraprendere o svolgere un'attività economica in qualità di lavoratori autonomi. Tale diritto sussisterebbe a prescindere dallo status del richiedente per quanto riguarda la normativa relativa all'ingresso in uno Stato e non potrebbe essere comunque subordinato ad un permesso di soggiorno o ad un'altra forma di autorizzazione rientrante nell'ambito del potere discrezionale dello Stato membro.

30. La sig.ra Kondova sostiene che l'art. 45 dell'Accordo conterrebbe un obbligo sufficientemente chiaro e preciso e non sarebbe subordinato all'adozione di altre misure d'attuazione per essere direttamente applicabile. A tal riguardo, la norma di cui all'art. 59 dell'Accordo sarebbe irrilevante.

31. Gli Stati membri potrebbero applicare le disposizioni nazionali in materia di ingresso, soggiorno e stabilimento delle persone fisiche nei confronti di soggetti che invochino il proprio diritto di stabilimento e soggiorno ai sensi dell'art. 45 dell'Accordo, solo a condizione che ciò non implichi un trattamento discriminatorio a motivo della cittadinanza o una limitazione di tali diritti. Conseguentemente l'art. 59 dell'Accordo non conterrebbe alcun ulteriore fondamento normativo che giustifichi il rigetto di una domanda presentata ai sensi dell'art. 45 dell'Accordo. Qualora un siffatto diniego dell'autorizzazione fosse tuttavia consentito dall'art. 59 dell'Accordo, al riguardo occorrerebbe osservare il principio di proporzionalità.

32. La ricorrente sostiene, inoltre, che l'art. 45 e/o l'art. 59 dell'Accordo non consentirebbero ad uno Stato membro di pretendere da cittadini bulgari la dimostrazione della disponibilità di sufficienti risorse proprie, senza dover ricorrere a sussidi pubblici, laddove una simile prova non viene richiesta ai cittadini di tale Stato membro.

33. Infine, la violazione degli artt. 45 e 59 dell'Accordo da parte delle autorità britanniche competenti sarebbe sufficientemente grave da far sorgere il diritto al risarcimento dei danni, danni che riguarderebbero l'attività economica nonché la detenzione della durata di un mese della ricorrente.

34. Il governo britannico ritiene che l'art. 45 dell'Accordo non attribuirebbe il diritto di stabilimento a cittadini bulgari che soggiornino nel territorio di uno Stato membro in violazione delle disposizioni in materia di ingresso. In subordine sostiene che l'art. 45 dell'Accordo non sarebbe direttamente applicabile, come sarebbe dimostrato dall'esistenza di uno specifico art. 59. Un cittadino bulgaro potrebbe invocare il diritto di parità di trattamento in relazione allo stabilimento solo qualora abbia osservato le disposizioni nazionali in materia di ingresso e soggiorno ai sensi dell'art. 59 dell'Accordo.

35. Di conseguenza, uno Stato membro potrebbe continuare ad applicare le proprie disposizioni in materia di ingresso, soggiorno e stabilimento nei confronti di cittadini bulgari, a condizione che, così facendo, l'esercizio del diritto di stabilimento non venga reso impossibile o notevolmente più difficoltoso, conformemente al divieto di discriminazione e al principio di proporzionalità. Il governo britannico sostiene che, ai sensi dell'art. 59 dell'Accordo, uno Stato membro potrebbe quindi pretendere da un cittadino bulgaro, che soggiorni illegalmente sul territorio di tale Stato membro in seguito all'ingresso per motivi diversi dallo stabilimento, di dimostrare l'effettiva intenzione di intraprendere o svolgere un'attività autonoma e la solidità economica di tale attività. In caso di soggiorno illegale sarebbe dunque legittimo il rifiuto di una domanda presentata ai sensi dell'art. 45 dell'Accordo.

36. Pertanto, gli artt. 45 e 59 dell'Accordo non osterebbero ad una normativa nazionale che consenta alle autorità competenti di pretendere dai cittadini bulgari che intendano stabilirsi nel territorio di uno Stato membro invocando l'art. 45 dell'Accordo di dimostrare che la loro attività produca guadagni sufficienti ovvero la disponibilità di altre risorse proprie.

37. Per quanto attiene alla domanda di risarcimento dei danni, il governo britannico sostiene che, allo stato attuale del diritto comunitario, non sarebbe ravvisa-

bile alcuna violazione sufficientemente grave di tali disposizioni.

38. I governi belga, tedesco, spagnolo, francese, irlandese, olandese e austriaco e la Commissione pervengono nelle rispettive osservazioni sostanzialmente alle stesse conclusioni del governo del Regno Unito, ancorché se con argomenti parzialmente diversi. Nell'ambito del seguente parere riprenderò, laddove necessario, gli argomenti delle parti intervenienti nonché gli altri argomenti della ricorrente e del governo britannico.

VI — Parere

39. Tutte le questioni sottoposte nel presente procedimento di pronuncia pregiudiziale sono volte a chiarire se, in base all'art. 45 dell'Accordo, possa essere invocato, nei confronti dello Stato membro di cui trattasi, un diritto di stabilimento direttamente applicabile ovvero un diritto di soggiorno autonomo derivato da tale disposizione, ed in particolare anche nel caso in cui, al momento dell'inoltro della domanda, il soggetto interessato soggiornasse illegalmente nello Stato membro già da 3 anni e, per di più, in epoca anteriore all'entrata in vigore dell'Accordo.

1) *Sulle prime due questioni*

40. In limine occorre rilevare — come suggerito anche dalla Commissione e dal governo irlandese — la necessità di invertire l'ordine delle questioni pregiudiziali e di esaminare, in primo luogo, se la ricorrente possa far valere l'art. 45 dell'Accordo direttamente dinanzi ad un giudice nazionale ovvero se essa possa far derivare da tale diposizione il diritto di soggiorno rivendicato. Infatti, in caso di soluzione negativa, tutte le altre questioni deferite nell'ambito del presente procedimento pregiudiziale avrebbero inevitabilmente solo carattere ipotetico.

a) Sulla competenza giurisdizionale della Corte

41. Prima di esaminare le disposizioni specifiche dell'Accordo europeo occorre accertare la competenza giurisdizionale della Corte.

42. Secondo costante giurisprudenza della Corte, gli accordi di associazione formano parte integrante dell'ordinamento giuridico comunitario, da cui deriva un'ampia competenza della Corte [7].

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

43. Tale giurisprudenza trova altresì applicazione con riguardo agli accordi europei. A tale proposito, il fatto che l'Accordo con la Bulgaria venga definito «Accordo europeo» non riveste alcun altro significato giuridico. Se i primi accordi conclusi con Stati terzi conservano ancora la designazione di accordi di associazione, ai successivi è stata data la definizione di accordi di cooperazione. Gli accordi conclusi con i paesi dell'Europa centrale e orientale (PECO) sono stati invece qualificati come accordi europei. La nozione di accordo europeo tiene conto della circostanza che anche gli Stati dell'Europa centrale e orientale appartengono, dal punto di vista politico, all'Europa ed aspirano ad una prossima adesione all'Unione europea.

44. Sull'accordo di associazione con la Turchia si è sinora formata un'ampia giurisprudenza della Corte. Essendo perfettamente equiparabile all'Accordo con la Bulgaria applicabile nel caso di specie, appare legittimo richiamare in prosieguo — almeno in parte — la relativa giurisprudenza, riguardante sia questioni di competenza che di interpretazione, cui si può pertanto fare riferimento — quantomeno parzialmente — anche nell'ambito della presente domanda di pronuncia pregiudiziale relativa all'Accordo europeo.

45. Tuttavia, l'accordo di associazione con la Turchia, da un lato, e l'Accordo europeo con la Bulgaria, dall'altro, si differenziano in taluni aspetti, ragione per cui non si potrà traslare in toto all'Accordo europeo con la Bulgaria l'intera giurisprudenza relativa all'accordo di associazione con la Turchia. Occorre verificare, caso per caso, la pertinenza della detta giurisprudenza anche in considerazione della configurazione manifestamente diversa del diritto derivato. Inoltre, sempre secondo costante giurisprudenza, un trattato internazionale dev'essere interpretato non soltanto alla stregua del tenore letterale in cui è redatto, ma anche alla luce dei suoi obiettivi [8].

46. Per quanto attiene alla competenza della Corte, non emerge tuttavia alcuna differenza tra l'accordo di associazione con la Turchia e l'Accordo europeo con la Bulgaria. Entrambi costituiscono un accordo ai sensi dell'art. 238 del Trattato CE (divenuto art. 310 CE). Quanto agli accordi conclusi in conformità dell'art. 238 del Trattato CE, la Corte ha dichiarato, con costante giurisprudenza, di essere pienamente competente ad interpretarli [9].

47. La giurisprudenza della Corte relativa all'accordo con la Turchia può essere pertanto traslata al caso di specie, almeno per quanto riguarda la competenza relativa all'interpretazione di disposizioni dell'Ac-

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

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

cordo europeo. Ne deriva che la Corte è competente a risolvere le questioni sottopostele dal giudice a quo.

b) Applicabilità diretta delle disposizioni dell'Accordo europeo

48. Per quanto attiene alla questione dell'applicabilità diretta di disposizioni specifiche di accordi di associazione, la Corte ha applicato anche a tali accordi i principi elaborati in relazione alle disposizioni di direttive [10]. Tali principi possono essere traslati in considerazione dell'origine affine precedentemente descritta e dagli obiettivi analoghi degli accordi di associazione e degli accordi europei.

49. Orbene, una disposizione va considerata munita di effetti diretti qualora, tenuto conto del suo tenore letterale nonché dello scopo e della natura dell'accordo, implichi un obbligo chiaro e preciso la cui esecuzione non sia subordinata all'adozione di alcun atto ulteriore [11].

50. Poiché i diritti invocati dalla ricorrente possono discendere, semmai, solo dall'art. 45, n. 1, dell'Accordo, esaminerò quindi in prosieguo unicamente l'art. 45, n. 1, dell'Accordo per quanto riguarda i suoi effetti diretti, tenendo tuttavia conto degli effetti di altre disposizioni dell'Accordo.

51. È opportuno esaminare l'art. 45, n. 1, dell'Accordo in relazione ai principi elaborati dalla Corte.

Come sostenuto, in particolare, anche dai governi belga, italiano, spagnolo e francese, il diritto di stabilimento ex art. 45, n. 1, dell'Accordo, ma anche semplicemente il diritto di stabilimento di per sé, costituisce una clausola di parità di trattamento chiara, incondizionata e manifesta, provvista di effetti diretti. La detta clausola vieta agli Stati membri di accordare, a decorrere dall'entrata in vigore dell'Accordo, un trattamento meno favorevole di quello accordato ai propri cittadini nei confronti di cittadini bulgari che intendano stabilirsi ai sensi delle disposizioni dell'Accordo.

52. Rispetto ad altre disposizioni dell'Accordo, non si tratta nella specie di una normativa avente carattere puramente programmatico e subordinata, per quanto riguarda i suoi effetti diretti, ad emanande decisioni del Consiglio di associazione [12], come avviene, ad esempio, in materia di libera circolazione dei lavoratori, ai sensi

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

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

12 — Per quanto attiene al Consiglio di associazione, l'art. 3, n. 2, dell'Accordo così recita: «A livello ministeriale, il dialogo politico avviene nell'ambito del Consiglio di associazione. A questo spetta la responsabilità generale di tutte le questioni che le Parti ritengono utile sottomettergli». Ulteriori disposizioni in materia sono contenute agli artt. 105-110 dell'Accordo.

dell'art. 40, n. 1, o di prestazione di servizi, ai sensi dell'art. 56, n. 3, dell'Accordo, poiché in tali disposizioni si parla espressamente di ulteriori misure da adottare.

53. Né dalla lettera dell'art. 45, n. 1, dell'Accordo, né dagli articoli applicabili a tale disposizione emergono indicazioni relative ad emanande decisioni del Consiglio di associazione. Per contro, le disposizioni dell'Accordo con la Turchia concernenti la libera circolazione di lavoratori turchi prescrivevano l'elaborazione dell'esatto calendario e della successione cronologica della loro trasposizione in future decisioni del Consiglio di associazione [13]. Numerose disposizioni dell'accordo di associazione con la Turchia hanno prodotto effetti diretti solo con l'adozione di norme di diritto derivato ad opera del Consiglio di associazione [14].

54. Neanche la ratio dell'Accordo europeo con la Bulgaria osta all'applicabilità diretta dell'art. 45, n. 1, dell'Accordo. Gli obiettivi diretti dell'Accordo si evincono dai 'considerando' e sono parimenti enumerati nell'art. 1, n. 2, dell'Accordo (v. supra, paragrafo 25).

55. Secondo la costante giurisprudenza della Corte relativa ad accordi di associazione equiparabili, la circostanza che, in via incidentale, il detto Accordo europeo miri essenzialmente a favorire lo sviluppo economico della Bulgaria ed implichi, quindi, uno squilibrio negli obblighi assunti dalla Comunità non esclude il riconoscimento da parte della Comunità dell'applicabilità diretta di talune sue disposizioni [15].

56. Un ulteriore elemento che avvalora l'applicabilità diretta dell'art. 45, n. 1, dell'Accordo emerge tuttavia dal fatto che la detta disposizione non attribuisce allo Stato membro ospitante alcun potere discrezionale nella decisione relativa al diritto di stabilimento nei confronti di un cittadino bulgaro.

57. Contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, i diritti attribuiti dall'art. 45, n. 1, dell'Accordo non corrispondono, peraltro, al diritto di stabilimento previsto dall'art. 52 del Trattato CE (divenuto art. 43 CE), i cui effetti diretti sono stati confermati da costante giurisprudenza della Corte [16]. Peraltro, nel caso di specie tale aspetto non è più rilevante. Da un lato,

13 — V. sentenza nella causa Demirel, citata supra, alla nota 6 (punto 16).

14 — V. sentenza nella causa Sevince, citata supra alla nota 6 (punti 27 e segg.).

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

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

il tenore letterale delle due disposizioni non è identico [17] e, dall'altro, la disparità di trattamento si spiega in base agli scopi differenti perseguiti dai sistemi normativi istituiti dai due trattati.

58. Mentre l'Accordo verte sulla graduale integrazione della Bulgaria e non prevede assolutamente l'adesione all'Unione europea in base ad un meccanismo automatico, gli obiettivi perseguiti dal Trattato CE sono molto più ampi e profondi. Il Trattato è volto all'instaurazione di un mercato interno per la cui attuazione è necessaria l'eliminazione, fra gli Stati membri, degli ostacoli alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali [v. art. 3, lett. c), del Trattato CE, divenuto, in seguito a modifica, art. 3, n. 1, lett. c), CE].

59. Dalle suesposte considerazioni emerge quindi, tenuto conto della lettera e della ratio della disposizione, che l'art. 45, n. 1, dell'Accordo ha effetti diretti per quanto attiene al diritto di stabilimento di cittadini bulgari che intendano svolgere attività lavorativa autonoma. Tuttavia, ciò non fornisce ancora indicazioni in merito al diritto di soggiorno. Per poter valutare in quale misura l'art. 45, n. 1, dell'Accordo conferisca un diritto di soggiorno autonomo e indipendente dalla legge nazionale, occorre precisare la portata della detta disposizione.

17 — Secondo una costante giurisprudenza della Corte la circostanza che il tenore letterale di un articolo di un accordo di associazione sia analogo ad una disposizione del Trattato CE non implica in alcun caso automaticamente che le dette disposizioni debbano essere interpretate in maniera identica [v. al riguardo sentenza 1° luglio 1993, causa C-312/91, Metalsa (Racc. pag. I-3751, punti 11-20)].

c) Sulla portata dell'art. 45, n. 1, dell'Accordo

60. Sia nelle osservazioni scritte presentate alla Corte sia all'udienza, la ricorrente fa essenzialmente valere che, in forza del diritto di stabilimento di cui all'art. 45, n. 1, dell'Accordo, essa goderebbe al contempo di un diritto di soggiorno implicito nello Stato membro interessato, a prescindere dal fatto che, al momento della domanda presentata ai sensi dell'art. 45, n. 1, dell'Accordo, soggiornasse in tale Stato già da 3 anni in violazione della normativa nazionale in materia di immigrazione.

61. Gli argomenti della ricorrente relativi all'irrilevanza dell'illegalità del proprio soggiorno nello Stato membro sulla scorta di una domanda presentata ai sensi dell'art. 45, n. 1, dell'Accordo non appaiono convincenti, in quanto ignorano che, nell'ambito dell'art. 45, n. 1, dell'Accordo, occorre separare chiaramente il diritto di soggiorno dal diritto di stabilimento.

62. Conformemente all'inequivocabile tenore letterale dell'art. 45, n. 1, dell'Accordo, tale disposizione riguarda solo il diritto di stabilimento di cittadini bulgari in uno Stato membro. In nessun elemento dell'Accordo si ravvisa l'esistenza di un diritto di soggiorno implicito derivante da tale disposizione.

63. Atteso che, nell'elaborazione di libertà in relazione al diritto di stabilimento, la Corte ha sempre assunto a criterio di valutazione gli scopi della convenzione in questione [18], occorre parimenti applicare tale criterio per accertare l'esistenza di un diritto di soggiorno derivante dal diritto di stabilimento di cui all'art. 45, n. 1, dell'Accordo. Dalla voluta limitazione dell'ambito normativo dell'Accordo emerge che l'art. 45, n. 1, stabilisce semplicemente un divieto di discriminazione ovvero un obbligo di parità di trattamento rispetto ai cittadini nazionali, senza tuttavia conferire un più ampio diritto di soggiorno.

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

65. Non è possibile giungere a conclusioni diverse per quanto riguarda l'interpretazione dell'art. 45, n. 1, dell'Accordo. Contrariamente all'opinione della ricorrente, tale giurisprudenza può essere traslata all'Accordo. La tesi secondo cui l'Accordo, quanto a tale aspetto, andrebbe più in là dell'accordo di associazione con la Turchia non appare fondata, come emerge in prosieguo dal raffronto dei due accordi in tema di diritto di stabilimento.

— L'accordo di associazione con la Turchia

66. Ai sensi dell'art. 2, n. 1, e del secondo 'considerando', l'accordo ha lo scopo di promuovere un rafforzamento continuo ed equilibrato delle relazioni commerciali ed economiche tra le parti. Quando il funzionamento dell'accordo consentirà di prevedere l'accettazione integrale da parte della Turchia degli obblighi derivanti dal Trattato che istituisce la Comunità, le parti contraenti esamineranno la possibilità di adesione della Turchia alla Comunità (v. art. 28 del detto accordo).

67. L'art. 41 del protocollo addizionale di tale accordo di associazione dispone che le parti contraenti si astengono dall'introdurre tra di esse nuove restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi.

68. Tuttavia, la maggior parte dei diritti derivati dall'accordo di associazione con la Turchia si fonda sulle decisioni, di tenore

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

19 — Sentenze 23 gennaio 1997, causa C-171/95, Tetik (Racc. pag. I-329, punto 21); 16 dicembre 1992, causa C-237/91, Kus (Racc. pag. I-6781, punto 25), e sentenza nella causa Savas, citata supra alla nota 15 (punto 58).

decisamente concreto, adottate finora dal Consiglio di associazione.

— L'Accordo europeo con la Bulgaria

69. Ai sensi dell'art. 1, n. 2, l'Accordo mira a costituire un ambito adeguato per il dialogo politico e la graduale integrazione della Bulgaria nella Comunità e a promuovere l'espansione degli scambi nonché relazioni economiche armoniose. Il diciassettesimo 'considerando' sottolinea, inoltre, che l'obiettivo finale dell'Accordo europeo è l'adesione della Bulgaria alla Comunità.

70. In conformità dell'art. 45, n. 1, dell'Accordo, ciascuno Stato membro accorda un trattamento non meno favorevole di quello accordato ai propri cittadini per lo stabilimento di cittadini bulgari.

71. Dal raffronto dei due accordi emerge chiaramente che questi non sono volti all'eliminazione di tutti gli ostacoli alla libera circolazione delle persone. Inoltre, nei due accordi si parla solo della promozione dell'espansione degli scambi e della costituzione di un ambito adeguato per l'integrazione nella Comunità, ma non della realizzazione di un sistema normativo corrispondente a quello del Trattato CE.

72. L'art. 59 dell'Accordo, del quale non si trova analoga disposizione nell'accordo di associazione con la Turchia, richiamandosi espressamente a tale proposito alle nozioni di ingresso e soggiorno, rende ancor più manifesto il fatto che tali ambiti normativi debbono rimanere di competenza degli Stati membri e precisa quindi quanto si evince già dalla giurisprudenza relativa all'accordo di associazione con la Turchia.

73. Tuttavia, soprattutto le decisioni sinora emanate dal Consiglio di associazione nell'ambito dell'accordo di associazione con la Turchia evidenziano che, per quanto attiene alla libera circolazione e al diritto di stabilimento, l'accordo di associazione con la Turchia è ben più sviluppato dell'Accordo. Ne deriva altresì l'impossibilità di conferire a cittadini bulgari che intendano svolgere un'attività di lavoro autonomo diritti maggiori rispetto a quelli concessi ai cittadini turchi in base all'accordo di associazione con la Turchia.

74. Per quanto attiene all'adesione alla Comunità, obiettivo che la Bulgaria intende conseguire in tempi parimenti brevi, la ricorrente tenta di attribuire all'Accordo una portata maggiore di quella dell'accordo di associazione con la Turchia, dimenti-

cando tuttavia che occorre necessariamente distinguere tra significato politico e giuridico di un accordo.

75. Malgrado la giurisprudenza relativa all'accordo di associazione con la Turchia sia parzialmente applicabile per analogia, come rilevato supra, la costante giurisprudenza della Corte relativa al diritto di soggiorno implicitamente concesso a lavoratori turchi nell'ambito dell'accordo di associazione concluso con la Turchia [20] non può essere traslata al caso di specie, vertente sul diritto di stabilimento di cittadini bulgari che svolgano un'attività come lavoratori autonomi. Secondo tale giurisprudenza, i diritti riconosciuti ai lavoratori turchi sul piano dell'occupazione implicano necessariamente, a meno di non rendere totalmente inefficace il diritto di accesso al mercato del lavoro e di espletamento di un lavoro, l'esistenza di un diritto di soggiorno in capo all'interessato. Tuttavia, tale diritto di soggiorno implicito è stato derivato unicamente ed esclusivamente dalla decisione del Consiglio di associazione 19 settembre 1980, n. 1, relativa allo sviluppo dell'Associazione. Nell'ambito dell'Accordo europeo con la Bulgaria non esiste una disciplina paragonabile a tale decisione.

76. La Corte ha nel frattempo applicato tale giurisprudenza, riguardante invero esclusivamente lavoratori turchi, anche alle disposizioni relative al diritto di stabilimento di cittadini turchi in uno Stato membro [21]. A tale proposito la Corte ha tuttavia espressamente sottolineato che il diritto di soggiorno implicito è applicabile esclusivamente con riguardo all'accordo di associazione con la Turchia [22]. Ne consegue inequivocabilmente che, allo stato attuale del diritto comunitario, vale a dire fintantoché il Consiglio di associazione non adotti decisioni in materia, i detti principi non potranno trovare concreta attuazione nell'ambito dell'Accordo europeo con la Bulgaria.

77. Inoltre, la definizione della nozione di stabilimento di cui all'art. 45, n. 5, dell'Accordo [23] evidenzia chiaramente come l'Accordo imponga una rigida separazione tra lavoratori bulgari subordinati e autonomi, di modo che i diritti di cui possano eventualmente godere i lavoratori subordinati non potrebbero essere in nessun caso incondizionatamente traslati ai lavoratori autonomi.

78. Anche dalla seguente considerazione si evince che il diritto di stabilimento riconosciuto ai cittadini bulgari ai sensi dell'art. 45, n. 1, dell'Accordo non può fon-

20 — V. sentenze nelle cause Sevince e Kus, citate supra, rispettivamente alle note 6 e 18, e sentenza 6 luglio 1995, causa C-434/93, Bozkurt (Racc. pag. I-1475, punto 28).

21 — V. sentenza nella causa Savas, citata supra, alla nota 15 (punto 63).

22 — Loc. cit. (punto 49).

23 — L'art. 45, n. 5, dell'Accordo recita quanto segue: «(...) 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; (...)».

dare un diritto di soggiorno implicito. Infatti, anche nei casi in cui lavoratori autonomi turchi godevano del diritto di soggiorno in forza della decisione del Consiglio di associazione 1/80, la Corte ha derogato a tale principio quando i richiedenti, al momento della presentazione della domanda, soggiornavano nello Stato membro interessato in violazione della normativa nazionale in materia di immigrazione [24]. Nelle fattispecie oggetto di tali cause, cittadini turchi avevano ottenuto il permesso di soggiorno originario in uno Stato membro solo grazie alla fraudolenta rappresentazione di fatti falsi.

79. Orbene, sarebbe assolutamente in contrasto con la ratio del sistema riservare a soggetti di paesi terzi, relativamente ai quali la Comunità europea non ha posto in essere provvedimenti di attuazione concreti quali la decisione del Consiglio di associazione 1/80 nell'ambito dell'accordo di associazione con la Turchia, un trattamento più favorevole rispetto ai cittadini che rientrano nella sfera di applicazione di siffatti accordi.

80. Si può quindi affermare la necessità di separare nettamente, allo stato attuale di attuazione dell'Accordo europeo con la Bulgaria, il diritto di stabilimento riconosciuto dall'art. 45, n. 1, dell'Accordo ed un eventuale diritto di soggiorno.

d) Irregolarità del soggiorno già anteriormente all'entrata in vigore dell'Accordo

81. La ricorrente ha ingannato le autorità nazionali rendendo false dichiarazioni al momento dell'ingresso nel paese. A tale riguardo occorre considerare che l'irregolarità sussisteva già prima dell'entrata in vigore dell'Accordo europeo [25]. È pertanto irrilevante accertare quali diritti la ricorrente avrebbe potuto esercitare grazie al permesso di lavoro e di soggiorno inizialmente ottenuto in modo fraudolento. L'art. 45, n. 1, dell'Accordo non fornisce elementi che avvalorino la tesi secondo cui tale disposizione consentirebbe di sanare violazioni della legge nazionale precedentemente commesse.

82. Né dalla genesi né dall'Accordo europeo stesso è dato desumere che con la conclusione dell'Accordo le parti intendessero legalizzare situazioni di soggiorno irregolari esistenti già prima dell'entrata in vigore dell'Accordo.

83. Poiché, come illustrato in precedenza, l'Accordo non attribuisce alcun diritto di soggiorno implicito neppure a coloro che soggiornino illegalmente in uno Stato membro successivamente all'entrata in vigore dell'Accordo, lo stesso ragionamento si applica, a fortiori, nel caso di persone che soggiornavano già irregolarmente in uno Stato membro già prima dell'entrata in vigore dell'Accordo.

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

25 — V. supra, nota 5.

84. Diversamente ragionando, la detta disposizione potrebbe proprio indurre cittadini bulgari ad entrare in uno Stato membro dissimulando le reali finalità dell'ingresso e a chiedere quindi, eludendo le disposizioni nazionali, un permesso di soggiorno sul cui rilascio lo Stato membro interessato non potrebbe più in alcun modo incidere, trattandosi di un diritto fatto valere in base ad un accordo di associazione.

85. La portata dell'art. 45, n. 1, dell'Accordo deve essere quindi valutata solo nel senso che è riconosciuto il diritto alla parità di trattamento, con specifico riguardo al mero stabilimento, ai cittadini bulgari che soggiornino già legalmente, vale a dire nel rispetto delle disposizioni nazionali in materia di ingresso e soggiorno, nello Stato membro ospitante.

86. Essendo quindi assodato che l'art. 45, n. 1, dell'Accordo conferisce semplicemente un diritto di stabilimento ma non un diritto di soggiorno, ne consegue che l'art. 59 dell'Accordo può avere effetto semmai solo con riguardo al diritto di stabilimento. Occorre tuttavia chiedersi in che modo l'art. 59 dell'Accordo possa limitare gli Stati membri nel dare attuazione al diritto di stabilimento.

87. L'art. 59 stabilisce che nessuna disposizione dell'Accordo impedisce ad uno Stato membro di applicare 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, a condizione che, così facendo, esso non le applichi in modo da vanificare o compromettere i benefici spettanti all'una o all'altra parte contraente ai sensi di una specifica disposizione dell'Accordo.

88. Il raffronto con la lettera dell'art. 45, n. 1, dell'Accordo rivela che l'art. 59 dell'Accordo si rivolge solo alla Comunità, agli Stati membri e alla Bulgaria, e che cittadini bulgari considerati singolarmente non possono invocare alcun diritto che derivi direttamente da tale disposizione. Ciò spiega anche la circostanza che l'art. 59 dell'Accordo non incide sulla sostanziale applicabilità diretta dell'art. 45, n. 1, dell'Accordo esaminata all'inizio di queste conclusioni.

89. Proprio ai fini dell'applicazione dell'Accordo europeo con la Bulgaria occorre consentire agli Stati membri di effettuare determinati controlli al momento dell'ingresso nonché per il soggiorno e lo stabilimento di cittadini bulgari.

90. Contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, la circostanza che gli artt. 59 e 45, n. 1, dell'Accordo si trovino entrambi nel titolo IV dell'Accordo non fornisce elementi atti a far ritenere che l'art. 45, n. 1, dell'Accordo produca effetti con riguardo al diritto di soggiorno ovvero che provvedimenti nazionali non possano imporre restrizioni in materia. Al contrario,

la collocazione logico-sistematica dell'art. 59 dell'Accordo indica ancora più chiaramente che gli Stati membri conservano, anche in relazione al diritto di stabilimento, il diritto di disciplinare l'ingresso e il soggiorno di cittadini bulgari.

91. Inoltre, in occasione della sottoscrizione della «Dichiarazione comune relativa all'articolo 59 dell'Accordo» nell'ambito dell'atto finale dell'Accordo, le parti contraenti hanno resistente che il solo fatto di esigere un visto per persone fisiche di talune parti e non per quelle di altre non va considerato invalidante o riduttivo dei vantaggi previsti da un impegno specifico.

92. Tali norme interpretative stabilite dalle stesse parti contraenti e facenti parte dell'Accordo evidenziano ulteriormente gli obiettivi dell'Accordo e che era volontà di tutte le parti contraenti di lasciare agli Stati membri il diritto di disciplinare in maniera autonoma e incondizionata le disposizioni in materia di ingresso e soggiorno.

93. Inoltre, l'art. 46, n. 1, dell'Accordo indica chiaramente che, ferme restando le disposizioni dell'art. 45, n. 1, dell'Accordo, ciascuna parte può disciplinare lo stabilimento e l'attività di società e cittadini sul proprio territorio, sempreché tale regolamentazione non venga applicata in maniera discriminatoria. Quindi, non solo l'art. 59 dell'Accordo, ma anche l'art. 46, n. 1, dispone che gli Stati membri conservano un potere regolamentare non trascurabile nell'ambito del diritto di stabilimento.

94. Occorre pertanto risolvere le prime due questioni deferite dal giudice a quo nei termini seguenti:

L'art. 45 dell'Accordo europeo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Bulgaria, dall'altra, ha effetti diretti in materia di stabilimento di cittadini bulgari per quanto riguarda la parità di trattamento nei confronti dei cittadini degli Stati membri delle Comunità europee, ma non attribuisce alcun diritto di ingresso o di soggiorno.

2) *Sulla terza questione*

95. Anche se, alla luce della soluzione negativa della prima questione pregiudiziale, non occorre procedere alla soluzione della terza questione, si deve tuttavia prendere posizione in merito alla questione medesima in via di subordine. Si tratta di stabilire, sostanzialmente, se le disposizioni in materia di ingresso e soggiorno dell'Accordo siano contrarie a quelle adottate nel Regno Unito ovvero in che misura tali disposizioni siano applicabili nell'ambito

della concessione del diritto di stabilimento.

96. Poiché le disposizioni di un accordo di associazione ovvero di un accordo europeo costituiscono parte integrante dell'ordinamento giuridico comunitario [26], esse prevalgono sulla legge nazionale, ma soltanto, beninteso, laddove si sovrappongano effettivamente.

97. Tuttavia, non vi è contrasto tra le disposizioni applicabili nel caso di specie e la legge nazionale. Gli articoli di cui trattasi della normativa britannica in materia di ingresso e soggiorno costituiscono espressione solo dei legittimi e leciti interessi dello Stato membro, vale a dire disciplinare un accesso incontrollato di cittadini di paesi terzi e prevenire l'abuso di benefici concessi per legge ai migranti.

98. In nessuna disposizione si rinviene il divieto di ingresso o di soggiorno nello Stato membro solo a motivo della cittadinanza bulgara.

99. Gli articoli di cui trattasi conferiscono alle autorità un potere discrezionale parziale, del resto esercitato nel procedimento precontenzioso. Ovviamente, l'applicazione delle misure specifiche da parte dello Stato membro è anche subordinata al principio di proporzionalità. Tuttavia, nel caso in cui un richiedente sia entrato nel paese solo ingannando le autorità nazionali, questi non può invocare il principio di proporzionalità, in quanto in tal modo verrebbero violati proprio gli obiettivi perseguiti dall'Accordo. Inoltre, in tale contesto non è sproporzionato pretendere dalla ricorrente di lasciare anzitutto lo Stato e di presentare, quindi, in Bulgaria una nuova domanda di permesso di soggiorno unitamente ad una domanda di stabilimento.

100. Sussisterebbe un'incompatibilità con il principio di proporzionalità qualora l'avvio di un'attività lavorativa autonoma fosse subordinata ad un esame delle esigenze sotto il profilo economico ovvero della politica del lavoro o qualora il diniego di una domanda di stabilimento fosse motivato dal fatto che l'ordinamento giuridico dello Stato membro in questione prevede una limitazione generale dell'immigrazione.

101. Secondo costante giurisprudenza della Corte, gli Stati membri hanno inoltre il diritto di adottare misure atte ad escludere fin dal principio l'abuso dei diritti conferiti da parte di determinati soggetti [27].

26 — V. supra, paragrafo 33.

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

102. L'Accordo non osta quindi all'applicazione di disposizioni giuridiche ed amministrative nazionali, in particolare in materia di ingresso e soggiorno, a cittadini bulgari.

3) *Sulla quarta questione*

103. Parimenti solo in via di subordine procederò all'esame della quarta questione, al fine peraltro di precisare le tesi sin qui esposte.

104. Anche le disposizioni britanniche riguardanti la prova della sussistenza di un reddito stabile appaiono conformi alle prescrizioni dell'Accordo europeo. Una siffatta prova è atta a dimostrare la serietà degli intenti del richiedente.

105. L'art. 45, n. 5, lett. a), dell'Accordo conferisce a cittadini bulgari unicamente il diritto di stabilirsi in uno Stato membro come lavoratori autonomi. Con la richiesta della prova dell'esistenza di un reddito sufficiente si può particolarmente esaminare il detto criterio in modo oggettivo, senza violare i diritti dei cittadini bulgari. Tale disposizione evita in modo ragionevole che richiedenti bulgari cerchino di accedere al mercato del lavoro (britannico) e, pertanto, ad una attività lavorativa subordinata.

106. Le disposizioni nazionali non costituiscono neanche una violazione della parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato ospitante, sancito dall'art. 45, n. 1, dell'Accordo. Ai cittadini britannici, da un lato, e ai cittadini bulgari, dall'altro, si applicano regimi sociali differenti di cui occorre tener conto in questo contesto. A tutt'oggi, nel quadro dell'Accordo europeo con la Bulgaria non vi sono norme in materia di diritto di stabilimento che impongano allo Stato membro l'obbligo di sostenere economicamente i lavoratori autonomi non indipendenti dal punto di vista economico. Lo Stato membro ospitante deve quindi poter verificare se i richiedenti necessiteranno o meno di prestazioni statali.

107. A questo proposito occorre rinviare in particolare anche alla risoluzione del Consiglio 30 novembre 1994 concernente la limitazione all'ammissione di cittadini di paesi terzi nel territorio degli Stati membri ai fini dell'esercizio di un'attività professionale autonoma [28], che autorizza gli Stati membri a chiedere prove relative al reddito come quelle oggetto del caso di specie. La parte A, punto 7, dispone espressamene che occorre prevedere misure adeguate per evitare l'insediamento negli Stati membri di persone che non dispongono dei mezzi finanziari necessari.

28 — GU 1996, C 274, pag. 7.

108. Neanche la giurisprudenza della Corte nella causa Levin [29], citata dalla ricorrente, relativa all'inammissibilità del requisito di una prova dell'esistenza di mezzi di sussistenza può essere trasposta al caso di specie. Nella detta causa la Corte ha affermato che la nozione comunitaria di lavoratore ai sensi del Trattato non è subordinata al conseguimento di un reddito minimo. Con tale sentenza si è inteso definire la nozione di lavoratore a livello comunitario in relazione ai compiti e agli obiettivi delle Comunità e sono state chiarite questioni elementari concernenti il mercato interno in relazione alla libera circolazione di lavoratori nell'ambito dell'art. 48 del Trattato CE (divenuto art. 39 CE). Già tale ratio esclude la possibilità di trasposizione della menzionata giurisprudenza.

109. Da un lato, il caso di specie verte su disposizioni relative a lavoratori autonomi e, dall'altro, le dette disposizioni sono contenute in un Accordo europeo che, come già rilevato supra, non può essere posto in nessun caso a raffronto con le norme del Trattato. A tale riguardo è d'uopo richiamare nuovamente la giurisprudenza della Corte, secondo cui disposizioni analoghe o identiche di accordi differenti devono essere di volta in volta interpretate alla luce degli scopi e delle condizioni quadro diversi [30]. Inoltre, l'art. 59 dell'Accordo consente espressamente l'applicazione di disposizioni nazionali in materia di ingresso e soggiorno.

110. La ratio dell'Accordo europeo con la Bulgaria non osta quindi alla richiesta della prova dell'esistenza di mezzi di sussistenza, come avviene anche nel Regno Unito.

4) *Sulla quinta questione*

111. Mentre la terza e la quarta questione presentavano ancora un nesso diretto con le prime due e ho pertanto ritenuto opportuno risolverle in subordine, lo stesso non può dirsi per quanto riguarda la quinta ed ultima questione.

112. Non sussiste un nesso diretto tra la questione relativa ai requisiti relativi alla domanda di risarcimento dei danni derivanti dalla violazione dell'Accordo e le prime quattro questioni. Pertanto, alla luce della soluzione della prima questione, essa riveste solo un carattere puramente ipotetico.

113. Di conseguenza, non occorre procedere, in questa sede, alla soluzione di tale questione.

29 — Sentenza 23 marzo 1982, causa 53/81, Levin (Racc. pag. 1035).

30 — Sentenza 9 febbraio 1982, causa 270/80, Polydor (Racc. pag. 329).

VII — Conclusione

114. Propongo pertanto alla Corte di risolvere le questioni pregiudiziali nel seguente modo:

«1) L'art. 45 dell'Accordo europeo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Bulgaria, dall'altra, ha effetti diretti in materia di stabilimento di cittadini bulgari per quanto riguarda la parità di trattamento rispetto ai cittadini degli Stati membri delle Comunità europee, ma non attribuisce alcun diritto di ingresso o di soggiorno.

2) Uno Stato membro può applicare le proprie leggi e disposizioni in materia di ingresso e soggiorno a persone che possono ovvero potrebbero invocare la parità di trattamento sancita dall'art. 45 dell'Accordo nell'ambito dello stabilimento, a condizione che, così facendo, esso non le applichi in modo da vanificare o compromettere i benefici spettanti ad una delle parti ai sensi di una specifica disposizione dell'Accordo.

3) Gli artt. 45 e 59 dell'Accordo vanno interpretati nel senso che non ostano all'applicazione di una disposizione nazionale in base alla quale le autorità nazionali competenti possono pretendere da un cittadino bulgaro, che intenda svolgere attività lavorativa autonoma, la prova dell'esistenza di mezzi di sussistenza sufficienti).