CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PHILIPPE LÉGER

presentate l'8 maggio 2001 [1]

1. Gli accordi di associazione, data la posizione intermedia in cui si pongono in seno al diritto comunitario [2], si prestano a confronti con i principi sanciti dal Trattato.

2. Sia che essi appartengano alla categoria degli accordi conclusi in un'ottica di cooperazione allo sviluppo che a quella degli accordi detti di «preadesione» [3], la loro interpretazione presuppone molto spesso un attento esame degli elementi che li distinguono dai principi tradizionali del diritto comunitario. Tanto più che un certo numero di questi, adattato per tener conto delle specifiche finalità degli accordi, occupa ciò nondimeno un posto importante nel loro ambito.

3. La libertà di circolazione delle persone è, nell'ambito di tali principi, fra quelli più trattati dalla giurisprudenza della Corte. La libera circolazione dei lavoratori, in particolare, ha dato luogo a numerose sentenze, rese in applicazione dell'accordo che crea un'associazione fra la Comunità economica europea e la Turchia [4].

4. La presente causa si pone sulla scia di tali precedenti giurisprudenziali per il suo oggetto, vale a dire la libera circolazione delle persone e il diritto di ingresso e di soggiorno che è loro associato. Essa se ne differenzia tuttavia per altri aspetti.

5. Le disposizioni di cui trattasi degli accordi europei non si riferiscono alla libera circolazione dei lavoratori, bensì alla libertà di stabilimento. Le cittadine dei paesi terzi che l'invocano intendono stabilirsi sul territorio di uno Stato membro per svolgere un'attività professionale in modo autonomo. Ebbene, nonostante l'identica terminologia, il regime giuridico della libertà di stabilimento in esame nella causa a qua non è per l'esattezza lo stesso che il Trattato istituisce per i cittadini comunitari.

1 — Lingua originale: il francese.

2 — L'accordo d'associazione deve «coprire tutto lo spazio esistente fra l'accordo di commercio e l'accordo di adesione» (W. Hallstein, citato da C. Blumann nelle conclusioni generali al dibattito «Le concept d'association dans les accords passés par la Communauté: essai de clarification», *Actes du colloque*, Bruylant, 1999, pag. 319). C. Blumann aggiunge che, nella sua concezione originaria, l'accordo di associazione doveva coprire «tutto ciò che andava oltre l'accordo di commercio ma restava al di qua dell'allargamento» (ibidem).

3 — B. Flamand-Lévy, «Essai de typologie des accords externes», *Actes du colloque*, citati, pag. 66.

4 — GU 1964, n. 217, pag. 3687 (in prosieguo: l'«accordo CEE-Turchia»).

6. Un'altra particolarità della causa a qua è dovuta al fatto che l'attività in questione è la prostituzione. A causa dell'indeterminatezza delle sue modalità di esercizio, delle preoccupazioni che suscita dal punto di vista del rispetto della dignità umana nonché delle sue implicazioni in termini di ordine pubblico, la prostituzione appare, per molti aspetti, come un'attività alla quale è difficile, a prima vista, attribuire un regime giuridico determinato.

I — Fatti e causa a qua

7. La causa a qua contrappone due cittadine polacche, le signore Jany e Szepietowska, e quattro cittadine ceche, le signore Padevetova, Zacalova, Hrubcinova e Überlackerova [5], allo Staatssecretaris van Justitie [6]. Tali cittadine di paesi terzi hanno stabilito la loro residenza nei Paesi Bassi in date diverse, comprese fra il maggio 1993 e l'ottobre 1996, in base alla legge sugli stranieri, e lavorano tutte ad Amsterdam (Paesi Bassi) come prostitute.

8. Esse hanno presentato al capo della polizia regionale di Amsterdam-Amstelland una domanda per il rilascio di un permesso di soggiorno al fine di svolgere l'attività di prostituta autonoma. Tali domande sono state respinte dall'Immigratie-en Naturalisatiedienst (servizio d'immigrazione e di naturalizzazione) del ministero della giustizia [7]. Le attrici nella causa a qua hanno quindi presentato, dinanzi alla medesima autorità, reclami contro queste decisioni, e anche questi sono stati dichiarati infondati con decisioni 6 febbraio 1997, a motivo che la prostituzione è un'attività vietata o quanto meno non è una forma di lavoro socialmente accettata e non può essere considerata né un lavoro regolare né una libera professione.

9. Con sentenze 1° luglio 1997, l'Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage (Tribunale dell'Aja, Paesi Bassi) ha dichiarato fondati i ricorsi presentati contro le decisioni di rigetto 6 febbraio 1997 delle autorità olandesi, e ha stabilito l'annullamento di tali decisioni per carenza di motivazione.

10. Con decisioni 12 e 23 giugno nonché 3 e 9 luglio 1998, l'IND, decidendo nuovamente sui reclami delle attrici nella causa a qua, li ha dichiarati tutti infondati.

11. I ricorsi presentati da queste ultime dinanzi al giudice a quo hanno ad oggetto l'annullamento di tali nuove decisioni delle autorità olandesi.

5 — Altrimenti denominate le «attrici nella causa a qua».

6 — In prosieguo: il «Ministro della Giustizia».

7 — In prosieguo: l'«IND».

12. Le attrici nella causa a qua ritengono di poter ricavare direttamente dalle norme dell'art. 44 dell'accordo europeo del 16 dicembre 1991, che istituisce un'associazione fra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Polonia, dall'altra [8], e dell'art. 45 dell'accordo europeo del 4 ottobre 1993, che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica ceca, dall'altra [9], un diritto di ingresso nei Paesi Bassi in qualità di prostitute autonome, in particolare un diritto ad un trattamento che non sia meno favorevole di quello che il regno dei Paesi Bassi riserva ai propri cittadini.

13. Secondo loro, la nozione di «attività economiche [svolte] in qualità di lavoratori autonomi» di cui agli accordi di associazione non ha altro significato che quello di «attività non salariate», ai sensi dell'art. 52, secondo comma, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 43, secondo comma, CE), che delimita il campo d'applicazione della libertà di stabilimento.

14. Inoltre, le attrici nella causa a qua ritengono di aver dimostrato di svolgere realmente un'attività autonoma e di adempiere tutti i relativi obblighi legali. Esse fanno valere che la loro qualifica di lavoratrici autonome non può essere messa in dubbio per il fatto che la loro attività ha richiesto pochi investimenti, essendo preponderante il fattore lavoro. Secondo le attrici, il Ministro della Giustizia pone erroneamente l'accento sul requisito di creazione e di gestione di un'impresa.

15. Dinanzi al giudice a quo, il Ministro della Giustizia ha fatto valere che la prostituzione non è un'attività economica che rientra nel campo d'applicazione degli accordi d'associazione. Se la prostituzione non è stata espressamente esclusa da questi ultimi, è perché sarebbe già legalmente vietata sul territorio della maggioranza delle parti contraenti.

16. Secondo il Ministro della Giustizia, l'ingresso nei Paesi Bassi di prostitute dei paesi associati a titolo di stabilimento comporterebbe rischi di frode, in quanto si potrebbe simulare l'esistenza di un'impresa autonoma o la partecipazione ad una società al solo fine di ottenere un diritto di soggiorno ai sensi dell'accordo di associazione. In particolare, non esisterebbero strumenti per assicurarsi che le attrici nella causa a qua svolgano realmente la loro attività in modo autonomo né che siano venute nei Paesi Bassi di loro spontanea volontà. Non sarebbe nemmeno possibile sapere se esse possano disporre liberamente dei propri redditi o se siano dipendenti da uno sfruttatore al quale devono versare una parte di tali introiti.

17. Il Ministro della Giustizia ritiene che, anche ammettendo che la prostituzione costituisca un'attività economica ai sensi degli accordi di associazione, resta il fatto

8 — GU 1993, L 348, pag. 2 (in prosieguo: l'«accordo CE-Polonia»).

9 — GU 1994, L 360, pag. 2 (in prosieguo: l'«accordo CE-Repubblica ceca»).

che, nel caso di specie, le attrici nella causa a qua invocano diritti basati sugli accordi di associazione senza avere l'intenzione di creare e gestire le proprie imprese. In proposito, fa valere che esse risiedono nei Paesi Bassi soltanto per un breve periodo dell'anno e «apportano principalmente il loro lavoro e non un capitale a rischio».

II — Contesto normativo

A — *La normativa comunitaria*

L'accordo CE-Polonia

18. In conformità del suo art. 121, l'accordo CE-Polonia è entrato in vigore il 1° febbraio 1994.

19. Secondo il preambolo di detto accordo [10], le parti:

«[r]iconosc[ono] che la Comunità e la Polonia desiderano rafforzare [i loro] legami [esistenti] e instaurare una relazione intensa e duratura, basata sul reciproco interesse, che favorisca la partecipazione della Polonia al processo di integrazione europea, consolidando e ampliando i rapporti già avviati (...);

(...)

[hanno] presenti le disparità economiche e sociali esistenti tra la Comunità e la Polonia e riconosc[ono] pertanto che gli obiettivi dell'associazione dovrebbero essere conseguiti tramite adeguate disposizioni del presente accordo;

(...)

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

20. Secondo il suo art. 1, n. 2, l'accordo di associazione ha in particolare l'obiettivo di

10 — Secondo, dodicesimo e quindicesimo 'considerando'.

promuovere l'espansione degli scambi nonché relazioni economiche armoniose tra le parti, incentivando così uno sviluppo economico dinamico e la prosperità della Polonia nonché di costituire un contesto adeguato per la graduale integrazione della Polonia nella Comunità.

21. Le norme rilevanti dell'accordo CE-Polonia si trovano nel titolo IV, denominato «Circolazione dei lavoratori, stabilimento, fornitura di servizi».

22. Ai sensi dell'art. 44, nn. 3 e 4, dell'accordo CE-Polonia, che appartiene al 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».

23. L'art. 53, n. 1, dell'accordo CE-Polonia, stabilisce che «[l]e disposizioni del

presente capitolo si applicano fatte salve le restrizioni giustificate da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica».

24. In forza dell'art. 58, n. 1, dell'accordo CE-Polonia, che compare al capitolo IV, intitolato «Disposizioni generali»:

«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 presente disposizione non pregiudica l'applicazione dell'articolo 53».

L'accordo CE-Repubblica ceca

25. In conformità del suo art. 123, l'accordo CE-Repubblica ceca è entrato in vigore il 1° febbraio 1995.

26. Le seguenti norme dell'accordo CE-Repubblica ceca riprendono, tranne qualche piccola differenza di stesura, il testo delle corrispondenti norme dell'accordo CE-Polonia, essendo variata unicamente la numerazione dei 'considerando' (salvo il secondo) e degli articoli.

27. Secondo il preambolo di detto accordo [11], le parti:

«[r]iconosc[ono] che la Comunità e la Repubblica ceca desiderano rafforzare [i loro] legami [esistenti] e instaurare una relazione intensa e duratura, basata sul reciproco interesse, che favorisca la partecipazione della Repubblica ceca al processo di integrazione europea, consolidando e ampliando i rapporti già avviati (...);

(...)

ten[gono] presenti le disparità economiche e sociali esistenti tra la Comunità e la Repubblica ceca e riconosc[ono] pertanto che gli obiettivi dell'associazione dovrebbero essere conseguiti tramite adeguate disposizioni del presente accordo;

(...)

11 — Secondo, quindicesimo e diciottesimo 'considerando'.

[sono] coscienti che l'obiettivo finale della Repubblica ceca è entrare a far parte della Comunità e che la presente associazione, a giudizio delle Parti, contribuirà al raggiungimento di tale obiettivo».

28. Secondo il suo art. 1, n. 2, l'accordo di associazione ha in particolare l'obiettivo di promuovere l'espansione degli scambi nonché relazioni economiche armoniose tra le parti, incentivando così uno sviluppo economico dinamico e la prosperità della Repubblica ceca nonché di costituire un contesto adeguato per la graduale integrazione della Repubblica ceca nella Comunità.

29. Le norme rilevanti dell'accordo CE-Repubblica ceca si trovano nel titolo IV denominato «Circolazione dei lavoratori, stabilimento, fornitura di servizi».

30. Ai sensi dell'art. 45 dell'accordo CE-Repubblica ceca, che fa parte del 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 della Repubblica ceca e concede alle attività delle società e dei cittadini cechi 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 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».

31. L'art. 54, n. 1, dell'accordo CE-Repubblica ceca stabilisce che «[l]e disposizioni del presente capitolo si applicano fatte salve le restrizioni giustificate da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica».

32. Ai sensi dell'art. 59, n. 1, dell'accordo CE-Repubblica ceca, che rientra nel capitolo IV, intitolato «Disposizioni generali»:

«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 presente disposizione non pregiudica l'applicazione dell'articolo 54».

B — *La normativa olandese*

33. Ai sensi dell'art. 11, n. 5, della Vreemdelingenwet [12], il rilascio di un permesso di soggiorno nei Paesi Bassi ad uno straniero può essere rifiutato per motivi di interesse generale.

34. Emerge dall'ordinanza di rinvio che l'interpretazione di tale disposizione da parte del Ministro della Giustizia è resa al capitolo B 12 della Vreemdelingencirculaire del 1994 [13]. Secondo detto ministro, gli stranieri non hanno diritto ad un permesso di soggiorno a meno che la loro presenza sul territorio nazionale non soddisfi un interesse nazionale essenziale di natura economica oppure il rilascio del permesso sia necessario per gravi motivi di natura umanitaria o obblighi derivanti da accordi internazionali [14].

35. Ai sensi della circolare sugli stranieri [15], i cittadini di uno dei paesi terzi con cui le Comunità europee e i loro Stati membri

12 — In prosieguo: la «legge sugli stranieri».

13 — In prosieguo: la «circolare sugli stranieri».

14 — Si rilevi tuttavia che, secondo il governo olandese, la condizione che richiede che la domanda di permesso di soggiorno abbia un «interesse economico essenziale per i Paesi Bassi (...) non vale nei confronti di cittadini delle parti che esercitano attività economiche [autonome]» (punto 28 delle sue osservazioni scritte).

15 — Capitolo B 12, n. 4.2.3.

hanno concluso un accordo di associazione, come la Repubblica di Polonia o la Repubblica ceca, che intendono stabilirsi nei Paesi Bassi ai sensi di detti accordi, devono:

a) soddisfare i requisiti generali applicabili all'accesso in qualità di lavoratori autonomi nonché i requisiti specifici vigenti per l'esercizio dell'attività di cui trattasi,

b) disporre di mezzi finanziari adeguati, e

c) non costituire un pericolo per l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale o la salute.

36. Ai sensi della circolare sugli stranieri, una domanda di stabilimento dev'essere respinta se l'attività prevista dal richiedente viene solitamente svolta a titolo di lavoro subordinato. L'interessato può presentare documenti provenienti, per quanto possibile, da persone o organi istituzionali indipendenti, che descrivono l'attività che intende svolgere, quali un'iscrizione al registro della camera di commercio o presso un'organizzazione professionale, un certificato dell'amministrazione tributaria secondo il quale egli è soggetto all'imposta sul valore aggiunto, una copia del contratto di acquisto o di locazione degli immobili usati a fini professionali o dei bilanci elaborati da un contabile o da un ufficio di gestione. Nel caso si sospetti una «costruzione fittizia», si deve presentare una domanda di ammissione in qualità di lavoratore autonomo anche al ministero degli affari economici, che accerterà se il richiedente ha intenzione di svolgere una reale attività autonoma.

III — Questioni pregiudiziali

37. Ritenendo che la causa a qua richieda un'interpretazione del diritto comunitario, l'Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti cinque questioni pregiudiziali:

«1) Se cittadini polacchi e cechi possano avvalersi direttamente degli accordi nel senso di poter far valere nei confronti di uno Stato membro un diritto di ingresso e di soggiorno, quale che sia la politica condotta al riguardo dallo Stato membro, traendolo dal diritto, stabilito negli artt. 44 dell'accordo Polonia e 45 dell'accordo Repubblica ceca, ad intraprendere e svolgere attività economiche in qualità di lavoratori autonomi e ad avviare e gestire imprese.

2) In caso di soluzione affermativa di tale questione: se uno Stato membro possa

derivare dagli artt. 58 dell'accordo Polonia e 59 dell'accordo Repubblica ceca la facoltà di assoggettare il diritto d'ingresso e di soggiorno ad ulteriori condizioni, quali le condizioni indicate nella politica condotta nei Paesi Bassi, tra cui la condizione che lo straniero possa disporre mediante l'esercizio della sua attività di sufficienti mezzi di sussistenza (il che significa, in base al capitolo A 4, punto 4.2.1, della circolare sugli stranieri del 1994, un reddito netto che sia almeno pari al minimo vitale ai sensi dell'Algemene Bijstandswet) (legge generale sull'assistenza).

3) Se gli artt. 44 dell'accordo Polonia e 45 dell'accordo Repubblica ceca consentano di non comprendere la prostituzione tra le "attività economiche [svolte] in qualità di lavoratori autonomi" in quanto la prostituzione non rientra nella definizione di cui agli artt. 44 dell'accordo Polonia e 45 dell'accordo Repubblica ceca, per motivi di natura morale, in quanto la prostituzione è vietata negli Stati associati (la maggior parte di essi) e può sollevare problemi difficilmente controllabili relativamente alla libertà di azione e all'autonomia delle prostitute.

4) Se l'art. 43 CE (ex art. 52 del Trattato CE) e gli artt. 44 dell'accordo Polonia e 45 dell'accordo Repubblica ceca consentano di operare tra le nozioni in essi rispettivamente contenute di "attività non salariate" e "attività economiche [svolte] in qualità di lavoratori autonomi" una distinzione tale che le attività esercitate da una prostituta come lavoratrice autonoma rientrino senz'altro nella nozione di cui all'art. 43 CE (ex 52 del Trattato CE), ma non nella nozione contenuta nei menzionati articoli degli accordi.

5) Qualora la soluzione della precedente questione sia nel senso che la distinzione in essa indicata può essere ammessa:

a) Se sia compatibile con gli artt. 44 dell'accordo Polonia e 45 dell'accordo Repubblica ceca e con la libertà di stabilimento perseguita da tali disposizioni imporre ai lavoratori autonomi, cui si riferisce il n. 3 di tali disposizioni, requisiti minimi relativi all'ampiezza delle attività e per giunta limitazioni come quelle che seguono:

— l'imprenditore deve svolgere un lavoro qualificato,

— vi deve essere un piano d'impresa,

— l'imprenditore deve occuparsi (anche) della gestione dell'im-

presa e non (esclusivamente) dello svolgimento dell'attività (produttiva),

— l'imprenditore deve perseguire la continuità dell'impresa, il che comporta tra l'altro che egli stabilisca la sua residenza principale nei Paesi Bassi,

— devono sussistere investimenti e assunzione di obblighi a lungo termine.

b) Se gli artt. 44 dell'accordo Polonia e 45 dell'accordo Repubblica ceca consentano di non considerare come lavoratore autonomo colui che è dipendente e deve rendere conto a chi lo ha assunto e/o lo occupa, mentre è accertato che tra l'interessato e il terzo non vi è alcun rapporto di lavoro come quello cui osta l'espressione "in quanto lavoratori autonomi" di cui al n. 4 di tali disposizioni degli accordi».

38. Leggendo tali questioni possono distinguersi due temi.

39. Il primo riguarda il diritto all'ingresso e al soggiorno dei cittadini di Stati terzi sul territorio di uno Stato membro che potrebbe derivare dalla libertà di stabilimento prevista dagli accordi di associazione che vincolano tali Stati.

40. Il secondo verte sul problema se l'esercizio della prostituzione possa qualificarsi come «attività economica autonoma», e possa pertanto giustificare l'applicazione delle norme degli accordi di associazione relative al diritto di stabilimento. Se gli artt. 44 dell'accordo CE-Polonia e 45 dell'accordo CE-Repubblica ceca dovessero essere interpretati nel senso che la prostituzione è un'«attività economica autonoma», il principio del trattamento nazionale stabilito da tali norme potrebbe, di conseguenza, trovare applicazione nel caso di specie.

41. Dopo aver esaminato la questione del diritto di ingresso e di soggiorno, mi soffermerò a precisare la portata della nozione di «attività economica autonoma», per poi stabilire se questa possa comprendere la prostituzione.

IV — Sull'esistenza di un diritto di ingresso e di soggiorno derivante dalla libertà di stabilimento (prima e seconda questione pregiudiziale)

42. Emerge dalle prime due questioni pregiudiziali che il giudice a quo desidera

chiarimenti sul contenuto degli artt. 44 e 58 dell'accordo CE-Polonia, nonché sull'effetto diretto dell'art. 44, n. 3, del detto accordo [16]. È opportuno quindi verificare se quest'ultima norma possa far sorgere direttamente in capo ad un singolo diritti che questi può far valere dinanzi ai giudici di uno Stato membro. In caso di soluzione affermativa, occorrerà stabilire se il diritto di stabilimento riconosciuto ai cittadini polacchi comprenda un diritto di ingresso e di soggiorno.

A — *Sull'effetto diretto dell'art. 44, n. 3, dell'accordo di associazione*

43. Come hanno recentemente ricordato gli avvocati generali Mischo e Alber, la questione dell'effetto diretto degli accordi d'associazione può essere risolta agevolmente, alla luce della costante giurisprudenza della Corte [17].

44. La 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 [18].

45. L'art. 44, n. 3, dell'accordo di associazione pone a carico di ogni Stato membro un obbligo descritto in termini inequivocabili e i cui contorni sono ben delimitati. Emerge chiaramente che gli Stati membri devono accordare alle società e ai cittadini polacchi una libertà di stabilimento e di esercizio delle loro attività uguale a quella di cui beneficiano i loro cittadini.

46. Il divieto di discriminazione, qui formulato nell'art. 44, n. 3, si è visto riconoscere da molto tempo un effetto diretto in altri testi normativi relativi alla libertà di circolazione delle persone, sia che si trattasse del Trattato o di accordi di associazione [19]. Il tenore letterale di tale articolo è del tutto esplicito sul contenuto della

16 — Data la somiglianza esistente tra i due accordi di associazione, i ragionamenti effettuati, nelle presenti conclusioni, per l'accordo CE-Polonia (in prosieguo: l'«accordo d'associazione») dovranno ritenersi, per pura comodità, del tutto trasponibili alle corrispondenti norme dell'accordo CE-Repubblica ceca.

17 — V. le conclusioni dell'avvocato generale Alber nelle cause C-63/99, Gloszczuk, pendente dinanzi alla Corte, in merito all'accordo d'associazione CE-Polonia, e C-235/99, Kondova, pendente dinanzi alla Corte, in merito all'accordo d'associazione CE-Bulgaria, nonché le conclusioni dell'avvocato generale Mischo nella causa C-257/99, Barkoci e Malik, pendente dinanzi alla Corte, in merito all'accordo d'associazione CE-Repubblica ceca.

18 — V., ad esempio, sentenze 30 settembre 1987, causa 12/86, Demirel (Racc. pag. 3719, punto 14); 20 settembre 1990, causa C-192/89, Sevince (Racc. pag. I-3461, punto 15); 5 luglio 1994, causa C-432/92, Anastasiou e a. (Racc. pag. I-3087, punto 23); 16 giugno 1998, causa C-162/96, Racke (Racc. pag. I-3655, punto 31); 4 maggio 1999, causa C-262/96, Sürül (Racc. pag. I-2685, punto 60), e 11 maggio 2000, causa C-37/98, Savas (Racc. pag. I-2927, punto 39).

19 — V., in particolare, sentenze 4 aprile 1974, causa 167/73, Commissione/Francia (Racc. pag. 359), in merito all'art. 48 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 39 CE); 21 giugno 1974, causa 2/74, Reyners (Racc. pag. 631), in merito all'art. 52 del Trattato, e 31 gennaio 1991, causa C-18/90, Kziber (Racc. pag. I-199), riguardante il divieto di discriminazione, come appare in un accordo d'associazione.

norma enunciata. Inoltre la sua applicazione non è limitata da alcuna condizione.

47. Nel caso di specie, come la Corte ha già rilevato in merito ad altri accordi d'associazione, la norma della 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 di un 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 [20].

48. L'esame dell'oggetto e della natura dell'accordo di associazione conferma tale analisi. Ai sensi dei suoi secondo e quindicesimo 'considerando', nonché del suo art. 1, n. 2, l'accordo ha l'obiettivo di istituire un'associazione destinata a promuovere l'espansione degli scambi nonché relazioni economiche armoniose tra le parti, incentivando così uno sviluppo economico dinamico e la prosperità della Polonia, in vista di facilitare la sua integrazione nella Comunità.

49. Un tale obiettivo dell'accordo non potrebbe essere conseguito pienamente se gli attori medesimi della vita economica non fossero posti nella condizione di fare rispettare i principi enunciati.

50. Aggiungo che, in conformità della costante giurisprudenza della Corte, la circostanza che l'accordo di associazione 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 dell'applicabilità diretta di talune sue disposizioni [21].

51. Di conseguenza, l'art. 44, n. 3, dell'accordo di associazione deve considerarsi di effetto diretto, di modo che può essere fatto valere da un amministrato dinanzi ai giudici nazionali.

52. L'invocabilità di tale norma naturalmente non pregiudica l'interpretazione del suo contenuto. Occorre, pertanto, determinare gli effetti che possono derivare, riguardo al diritto di ingresso e di soggiorno, dalla libertà di stabilimento, quale risulta dal regime dell'art. 44, n. 3, dell'accordo di associazione.

20 — V. citata sentenza Sürül, punto 63.

21 — V., come esempio di una giurisprudenza recente, la citata sentenza Savas, punto 53.

B — *Sull'esistenza di un diritto incondizionato di ingresso e di soggiorno*

53. Il giudice a quo si domanda se il regime relativo allo stabilimento di cui all'accordo di associazione comprenda l'obbligo per lo Stato membro ospitante di concedere, in ogni caso, un diritto di ingresso e di soggiorno a favore dei cittadini polacchi.

54. È opportuno, secondo me, scartare l'idea secondo cui il diritto al trattamento nazionale in materia di stabilimento, nell'ambito dell'accordo di associazione, comprenda un diritto incondizionato di ingresso e di soggiorno.

55. È vero che nessuna libertà di stabilimento è possibile se le disposizioni legislative istituite nello Stato ospitante pongono dinanzi ai cittadini dei paesi terzi una barriera insormontabile all'ingresso e al soggiorno nel suo territorio.

56. È questo il senso della giurisprudenza sviluppata in occasione dell'interpretazione del Trattato o di altri accordi di associazione. Il diritto al trattamento nazionale in materia di stabilimento presuppone che sia concesso un diritto di ingresso e di soggiorno sul territorio dello Stato ospitante ai cittadini dei paesi terzi che intendono intraprendere e svolgere attività di tipo industriale, commerciale, artigianale o professionale, in qualità di lavoratori autonomi [22].

57. Si devono tuttavia precisare i motivi per i quali possono essere stabiliti taluni limiti a detto diritto. A tale fine, è importante distinguere il regime giuridico della libertà di stabilimento istituito dall'accordo di associazione da quello previsto dal Trattato.

58. Le analogie tra l'art. 52 del Trattato e l'art. 44, n. 3, dell'accordo di associazione potrebbero indurre a trasporre a quest'ultimo la giurisprudenza elaborata in applicazione dell'art. 52 del Trattato.

59. Ebbene, l'estensione dell'interpretazione di una disposizione del Trattato ad una disposizione, redatta in termini analoghi, simili o addirittura identici, che compare in un accordo concluso dalla Comunità con un paese terzo dipende in particolare dallo scopo perseguito da ciascuna di queste disposizioni nel proprio ambito. Il raffronto tra gli obiettivi e il contesto dell'accordo, da un lato, e quelli del

22 — V. sentenza 8 aprile 1976, causa 48/75, Royer (Racc. pag. 497, punti 31 e 32), ai sensi della quale il diritto dei cittadini di uno Stato membro di entrare nel territorio di un altro Stato membro e di dimorarvi, per gli scopi voluti dal Trattato, in ispecie per cercarvi o svolgervi un'attività professionale indipendente, è un diritto attribuito direttamente dal Trattato. V. anche sentenza 5 febbraio 1991, causa C-363/89, Roux (Racc. pag. I-273, punto 9), e la citata sentenza Savas, punto 60, relativa alla libertà di circolazione dei lavoratori quale istituita dall'accordo CEE-Turchia.

Trattato, dall'altro, assume al riguardo notevole importanza [23].

60. Il Trattato è volto alla creazione di un mercato interno caratterizzato dall'eliminazione, fra gli Stati membri, degli ostacoli alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali [24]. L'accordo di associazione, dal canto suo, ha l'obiettivo di costituire un contesto adeguato per la graduale integrazione della Polonia nella Comunità [25].

61. Quindi, se la prospettiva di un'adesione della Polonia all'Unione europea lascia auspicare, nel tempo, il suo assoggettamento incondizionato alla totalità delle norme comunitarie, e in particolare a quelle della libertà di stabilimento, il ritmo necessariamente graduale dato al processo di adesione attribuisce al regime di stabilimento previsto dall'accordo di associazione un contenuto meno radicale rispetto a quello del corrispondente regime comunitario.

62. Altri accordi d'associazione che mirano a permettere l'adesione di Stati terzi alla Comunità, come l'accordo CEE-Turchia, non conoscono un regime che attribuisca ai cittadini dello Stato terzo un diritto di stabilimento sul territorio degli Stati membri. Contrariamente all'accordo CEE-Turchia, l'accordo di associazione non autorizza la libera circolazione dei lavoratori.

63. Tali diversità di contenuto associate a finalità analoghe rafforzano l'idea di regimi di libera circolazione provvisoriamente incompiuti.

64. Ma il motivo principale che mi porta a non ragionare per analogia è costituito dal tenore letterale medesimo dell'accordo di associazione.

65. Specificando che nessuna disposizione del titolo IV dell'accordo, a cui appartiene l'art. 44, impedisce alle parti di applicare le loro leggi e normative in materia di ingresso, di soggiorno e di stabilimento delle persone fisiche, l'art. 58, n. 1, dell'accordo di associazione rende più restrittivo il regime del diritto di stabilimento come è organizzato.

66. Mentre ogni cittadino dell'Unione ricava direttamente dal Trattato il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri e può, di

23 — V., come esempio recente di una costante giurisprudenza, sentenza 1° luglio 1993, causa C-312/91, Metalsa (Racc. pag. I-3751, punto 11), e, come esempio di comparazione tra due accordi d'associazione, sentenza 2 marzo 1999, causa C-416/96, Eddline El-Yassini (Racc. pag. I-1209, punto 61.

24 — Art. 3, lett. c), del Trattato CE [divenuto, in seguito a modifica, art. 3, n. 1, lett. c), CE].

25 — Art. 1, n. 2, dell'accordo d'associazione.

conseguenza, stabilirvisi liberamente [26], un cittadino polacco vede tale medesima libertà limitata dalle normative nazionali degli Stati membri in materia di ingresso e soggiorno degli stranieri. Il diritto di ingresso e di soggiorno attribuito ai cittadini polacchi quindi non costituisce affatto una prerogativa assoluta.

67. Esso può essere limitato dallo Stato membro ospitante, a condizione che, secondo i termini dell'art. 58, n. 1, dell'accordo di associazione, non vengano vanificati o compromessi i benefici spettanti all'una o all'altra parte ai sensi di una specifica disposizione dell'accordo di associazione.

68. L'art. 44, n. 3, in combinato disposto con l'art. 58, n. 1, dell'accordo di associazione, deve quindi essere interpretato nel senso che il regime di stabilimento che esso istituisce non comprende l'obbligo per lo Stato membro ospitante di concedere un diritto di ingresso e di soggiorno nel suo territorio ai cittadini polacchi, essendo l'esercizio di tale diritto subordinato al rispetto dei limiti stabiliti dallo Stato membro ospitante riguardanti l'ingresso, il soggiorno e lo stabilimento dei cittadini polacchi.

C — *Sul requisito di sufficienti mezzi di sussistenza stabilito per il diritto di ingresso e di soggiorno*

69. La seconda questione pregiudiziale verte sulle condizioni alle quali il Regno dei Paesi Bassi subordina l'ingresso e il soggiorno degli stranieri nel suo territorio, fra le quali compare la necessità che il cittadino straniero disponga di sufficienti mezzi di sussistenza [27].

70. Fra gli altri requisiti legati all'ingresso e al soggiorno, il giudice a quo menziona il principio previsto dalla legge olandese secondo il quale lo straniero non deve costituire un pericolo per l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica o la salute. Il giudice olandese precisa tuttavia che, tenuto conto dell'art. 58, n. 1, dell'accordo di associazione, tale disposizione non rientra nella questione [28].

71. Mi limiterò quindi all'esame del requisito dei mezzi di sostentamento. Indico soltanto che le altre questioni pregiudiziali mi permetteranno di soffermarmi sulle condizioni stabilite dalla normativa nazio-

26 — Artt. 8 A, n. 1, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 18, n. 1, CE) e 52 del Trattato. V. sentenza 29 febbraio 1996, causa C-193/94, Skanavi e Chryssanthakopoulos (Racc. pag. I-929).

27 — Secondo il governo olandese, «la condizione che esige mezzi di sostentamento è in realtà un requisito generale di ammissione che vale in via di principio per tutti gli stranieri che chiedono l'ingresso per un soggiorno ordinario (vale a dire coloro che non chiedono asilo)» (punto 27 delle sue osservazioni scritte).

28 — Punto 4.4 dell'ordinanza di rinvio.

nale proprie al diritto di stabilimento, e non più al diritto di soggiorno degli stranieri.

72. Con la seconda questione pregiudiziale, il giudice olandese chiede quindi, sostanzialmente, se gli artt. 44, n. 3, e 58, n. 1, dell'accordo di associazione ostino ad una normativa nazionale che subordini il diritto di ingresso e di soggiorno di un cittadino polacco che intende intraprendere e svolgere un'attività economica in qualità di lavoratore autonomo sul territorio dello Stato membro ospitante alla condizione che nell'esercizio della sua attività disponga di sufficienti mezzi di sussistenza [29].

73. L'art. 58, n. 1, dell'accordo di associazione fa salva in modo esplicito la competenza degli Stati membri nell'ambito dell'ingresso e del soggiorno dei cittadini di ogni parte contraente, cosicché è chiaro che la normativa nazionale costituisce la regola in materia.

74. Tuttavia, l'esercizio da parte degli Stati membri della loro competenza in merito all'ingresso e al soggiorno degli stranieri non può svolgersi in modo discrezionale. Come ho detto, l'art. 58, n. 1, assoggetta tale esercizio alla condizione che «non [siano] (...) vanifica[ti] o comprome[ssi] i benefici spettanti all'una o all'altra ai sensi di una specifica disposizione dell'accordo stesso».

29 — In prosieguo: la «condizione legata al livello delle risorse» o la «misura».

75. Pertanto, occorre esaminare se il requisito collegato al livello delle risorse stabilito dalla normativa nazionale possa compromettere i benefici che la Repubblica di Polonia ricava dalle disposizioni dell'art. 44, n. 3, dell'accordo di associazione [30].

76. Al fine di assicurarsi che tale misura non vanifichi né comprometta i benefici che la Repubblica di Polonia trae dal diritto di stabilimento, è opportuno verificare che la misura che limita il diritto di ingresso e di soggiorno, ai sensi dell'art. 58, n. 1, dell'accordo di associazione, non sia atta a recare pregiudizio alla sostanza di tale diritto.

77. Il requisito legato al livello dei mezzi di sussistenza costituisce senza dubbio una

30 — Ricordo che la giurisprudenza della Corte è ferma da molto tempo nel campo della libera circolazione dei lavoratori, come istituita dal Trattato, sul problema se uno Stato possa richiedere ad un cittadino comunitario di disporre di sufficienti mezzi di sussistenza. Il cittadino di uno Stato membro che svolga, sul territorio di un altro Stato membro, un'attività subordinata dalla quale tragga redditi inferiori a quanto si considera minimo vitale nel secondo Stato membro, è un «lavoratore», ai sensi dell'art. 48 del Trattato, di modo che egli può valersi di tale disposizione per beneficiare della libertà di circolazione sul territorio comunitario sentenza 23 marzo 1982, causa 53/81, Levin (Racc. pag. 1035, punto 18). V. anche sentenze 3 giugno 1986, causa 139/85, Kempf (Racc. pag. 1741) e 14 dicembre 1995, causa C-444/93, Megner e Scheffel (Racc. pag. I-4741). In conformità degli elementi giurisprudenziali precedentemente citati (paragrafo 59 delle presenti conclusioni), l'estensione dell'interpretazione di una disposizione del Trattato ad una disposizione simile contenuta in un accordo concluso dalla Comunità con un paese terzo dipende dallo scopo perseguito da ciascuna di queste disposizioni nel proprio ambito. Ho già rilevato, da una parte, i differenti obiettivi che distinguono il Trattato e l'accordo d'associazione, i quali ostano ad una semplice trasposizione dell'interpretazione del Trattato a tale ultimo testo e, dall'altra parte, lo stesso tenore letterale dell'art. 58, n. 1, dell'accordo d'associazione, da cui risulta il mantenimento a favore degli Stati membri, a determinate condizioni, della loro normativa nazionale in materia di ingresso e di soggiorno.

restrizione al diritto di soggiorno nonché allo stabilimento, in quanto il mancato rispetto di tale requisito comporta un divieto per il cittadino polacco di entrare nel territorio dello Stato membro per svolgervi una qualsiasi attività, in particolare autonoma.

78. Per essere ammessa, tale misura deve anche perseguire un obiettivo legittimo. Deve, inoltre, essere idonea a garantire la realizzazione di detto obiettivo senza andare oltre quanto è necessario per conseguirlo.

79. In proposito, il fatto che lo Stato ospitante controlli che il cittadino di un paese terzo che manifesti la sua intenzione di stabilirsi sul suo territorio disponga di minimi mezzi di sussistenza non mi pare tale da pregiudicare in modo illegittimo il diritto di stabilimento, in quanto tale misura mira a garantire che l'intenzione del cittadino polacco sia quella di stabilirsi sul territorio dello Stato membro ospitante senza volervi svolgere un lavoro subordinato. Sappiamo infatti che, ai sensi dell'art. 44, n. 4, lett. a), i), dell'accordo di associazione, la qualifica di lavoratore autonomo non attribuisce il diritto di esercitare un lavoro subordinato sul mercato del lavoro dello Stato ospitante.

80. Il requisito di sufficienti mezzi di sostentamento costituisce quindi uno strumento per verificare l'intenzione manifestata dal cittadino polacco di svolgere effettivamente un'attività in qualità di lavoratore autonomo nonché, dopo il suo stabilimento sul territorio olandese, la veridicità di tale attività.

Se l'interessato non dispone di sufficienti mezzi di sussistenza nel momento in cui entra nel territorio dello Stato membro ospitante, vi è il rischio, in effetti, che egli debba ricorrere ad una integrazione dei redditi mediante un lavoro subordinato o fondi pubblici. Tale rischio esiste ancora, ed è anche maggiore, quando si accerta il mancato raggiungimento del minimo vitale richiesto dalla normativa nazionale dopo l'ingresso dell'interessato sul territorio nazionale, in quanto dimostrerebbe l'insuccesso della sua impresa e preannuncerebbe una probabile ricerca di risorse alternative [31].

81. Aggiungo che la norma in esame difficilmente può essere considerata eccessiva rispetto all'obiettivo perseguito, in quanto consiste in una semplice constatazione oggettiva, la cui realizzazione è atta a fornire indizi affidabili sulla veridicità dell'attività intrapresa.

82. Pertanto, sono del parere che gli artt. 44, n. 3, e 58, n. 1, dell'accordo di associazione non ostano ad una normativa nazionale che subordina il diritto di ingresso e di soggiorno di un cittadino polacco che intende intraprendere e svolgere un'attività economica in qualità di lavoratore autonomo nel territorio dello

31 — La mia opinione sul punto si concilia con quelle espresse dall'avvocato generale Alber, nelle sue conclusioni nella causa citata Kondova (paragrafo 105), e dall'avvocato generale Mischo, nelle sue conclusioni nella causa citata Barkoci e Malik (paragrafo 84).

Stato membro ospitante, alla condizione che disponga di sufficienti mezzi di sussistenza.

83. Il giudice a quo chiede poi alla Corte quale sia il contenuto della nozione di «attività economiche [svolte] in qualità di lavoratori autonomi», di cui all'art. 44, n. 4, lett. a), i), dell'accordo di associazione.

V — Sulla portata della nozione di «attività economica autonoma» [quarta questione pregiudiziale e quinta questione pregiudiziale, lett. a)]

84. Le suddette questioni traggono origine dalla tesi del governo olandese, secondo la quale la nozione di «attività economica autonoma» di cui all'accordo di associazione deve essere distinta dalla nozione di «attività non salariata» di cui all'art. 52, secondo comma, del Trattato.

85. Il governo olandese sostiene, sostanzialmente, che la libertà di stabilimento istituita dall'accordo di associazione è riservata ai «lavoratori autonomi veri e propri», espressione che indica i cittadini muniti di una qualifica professionale che intendono creare un'impresa nello Stato membro ospitante. L'accordo di associazione non riguarderebbe coloro che intendano svolgere un lavoro non qualificato, che non abbiano elaborato alcun piano d'impresa né realizzato il minimo investimento [32].

86. L'accordo di associazione sarebbe un primo passo verso l'integrazione dei paesi associati nella Comunità. L'interpretazione proposta dal governo olandese terrebbe conto delle difficoltà legate alle disparità socio-economiche tra tali entità.

87. Di conseguenza, con la quarta questione, il giudice a quo chiede alla Corte se occorra distinguere le nozioni di «attività non salariata» e di «attività economica autonoma». Secondo la logica seguita dal governo olandese, talune attività non qualificate, fra le quali la prostituzione, rientrerebbero nel campo d'applicazione dell'art. 52, secondo comma, del Trattato, ma non rientrerebbero necessariamente nella sfera d'applicazione dell'art. 44, n. 4, lett. a), i), dell'accordo di associazione. Tale è il significato che si deve attribuire alla quinta questione pregiudiziale, lett. a), vertente sulle condizioni minime previste dalla normativa nazionale, definite restrittive dal giudice olandese [33]. L'ambito d'applicazione dell'art. 44, n. 4, lett. a), i), dell'accordo di associazione sarebbe, insomma, più limitato di quello dell'art. 52, secondo comma, del Trattato.

32 — Punti 32 e 33 delle sue osservazioni scritte.

33 — La legge olandese richiede al cittadino straniero di svolgere un lavoro qualificato, di elaborare un piano d'impresa, di occuparsi sia della gestione dell'impresa che dello svolgimento dell'attività, di stabilire la sua residenza nei Paesi Bassi al fine di garantire la continuità dell'impresa, di realizzare investimenti e assumere obblighi a lungo termine.

88. Con tali questioni, il giudice a quo chiede se la nozione di «attività economica [svolta] in qualità di lavoratore autonomo», ai sensi dell'art. 44, n. 4, lett. a), i), dell'accordo di associazione, debba essere interpretata nel senso che si applichi unicamente alle attività economiche autonome che richiedono una qualifica professionale e svolte da un operatore economico residente nel territorio dello Stato membro ospitante, secondo precise modalità, quali l'elaborazione di un piano d'impresa, la realizzazione di investimenti e l'assunzione di obblighi a lungo termine, nonché il fatto che l'operatore di cui trattasi si dedichi sia alla gestione dell'impresa che alla produzione di merci o alla fornitura di servizi.

89. È opportuno interpretare tale disposizione partendo dal suo tenore letterale e dall'obiettivo perseguito dall'atto nel quale essa si colloca [34].

90. L'art. 44, n. 4, lett. a), i), dell'accordo di associazione si riferisce al «diritto di intraprendere e svolgere attività economiche in qualità di lavoratori autonomi e di avviare e gestire imprese». Esso non opera, così facendo, alcuna distinzione che avvalori l'idea di una limitazione della libertà di stabilimento ad una determinata categoria di attività economica autonoma [35].

91. Alla luce del suo tenore letterale, ogni attività rientra nell'ambito d'applicazione della libertà di stabilimento, allorché presenti un carattere economico e sia svolta in modo autonomo [36]. Anche quando divergono dall'art. 52 del Trattato nel modo in cui descrivono le attività che rientrano nella libertà di stabilimento, i termini dell'art. 44, n. 4, lett. a), i), dell'accordo di associazione non si prestano ad una lettura restrittiva del campo d'applicazione di tale testo riguardo alla natura di tali attività. Infatti, al pari della nozione di «attività economica autonoma», la nozione di «attività non salariata» non assoggetta assolutamente l'attività di cui trattasi ad una qualsiasi delle condizioni precedentemente ricordate. Il beneficio di tale libertà non sembra quindi vincolato al rispetto di un obbligo di qualifica, di residenza o di modalità di svolgimento della professione.

92. Inoltre, come ho più volte fatto notare, una identità, una somiglianza o una analogia dei termini usati non assicura una identità di regime giuridico se le rispettive finalità degli atti giuridici di cui trattasi non

34 — V., come esempio recente di una costante giurisprudenza sul metodo d'interpretazione, sentenza 23 marzo 2000, causa C-208/98, Berliner Kindl Brauerei (Racc. pag. I-1741, punto 18).

35 — Non tutte le versioni linguistiche di tale testo usano, come le versioni francese, tedesca, danese, inglese, italiana o finlandese, la nozione di «attività economiche in qualità di lavoratori autonomi». Ma, in tali altre versioni, la medesima idea risulta dalle nozioni, il cui significato è simile, di «attività economiche non salariate» (versioni greca, olandese e portoghese), di «attività economiche in conto proprio» (versione spagnola) o di «attività economiche nella propria impresa» (versione svedese).

36 — Ritornerò sulla nozione di «attività economica» e su quella di «attività autonoma» nel prosieguo della trattazione, dedicato alla qualificazione dell'attività della prostituzione.

sono le stesse [37]. Quindi, anche supponendo che fossero state usate le medesime espressioni nel Trattato e nell'accordo di associazione, non per questo potremmo trarne conseguenze precise sul regime giuridico applicabile [38].

93. Pertanto, in conformità di quest'ultima giurisprudenza, come di quella che afferma che, in caso di divergenza tra le varie versioni linguistiche di una norma comunitaria, questa dev'essere interpretata in funzione del sistema generale e della finalità della normativa di cui essa fa parte [39], si devono esaminare tali ultimi aspetti del testo di cui trattasi.

94. È vero che dall'obiettivo dell'accordo di associazione, volto a creare le condizioni per la futura adesione di un paese terzo alla Comunità, si può ricavare l'idea che il regime di stabilimento che esso istituisce non sia così compiuto come nel Trattato.

95. Se i principi comunitari fossero applicabili al paese terzo su tutti i punti, la sua posizione non sarebbe diversa da quella degli Stati membri della Comunità.

96. Non si può quindi escludere a priori che la sua posizione sia soggetta a norme diverse, seppur corrispondenti al medesimo principio della libertà di stabilimento. A questo si aggiunga l'esistenza di disparità economiche e sociali che separano la Comunità dal paese terzo, che l'accordo di associazione tende a ridurre con «adeguate disposizioni» [40].

97. Tenuto conto di tali obiettivi, non è di per sé inverosimile l'ipotesi di una differenza fra il Trattato e l'accordo di associazione che incida sul regime giuridico della libertà di stabilimento.

98. Tuttavia, l'ipotesi potrebbe essere vera — in assenza di indizi risultanti dal tenore letterale dell'accordo di associazione — soltanto se la volontà delle parti fosse appunto quella di istituire un diritto di stabilimento intermedio, e questo non è affatto accertato.

99. Al pari delle norme dell'accordo di associazione relative al diritto di stabili-

37 — Paragrafo 59 e nota 30 delle presenti conclusioni.

38 — Al riguardo, la comparazione delle versioni linguistiche dell'art. 52, secondo comma, del Trattato e dell'art. 44, n. 4, lett. a), i), dell'accordo d'associazione non rivela alcuna tendenza particolare per quanto concerne l'identità o le differenze di espressioni usate nel Trattato e nell'accordo d'associazione. I termini usati a volte sono rigorosamente identici (versioni tedesca e danese, che usano la nozione di «attività economica autonoma») o molto simili (versioni inglese, olandese, greca, portoghese, finlandese e svedese). Le espressioni divergono, come abbiamo visto, in francese, ma anche in italiano e in spagnolo. Segnalo che, ai sensi dell'art. 120 dell'accordo d'associazione, tutte le versioni linguistiche dell'accordo fanno ugualmente fede (art. 122 dell'accordo CE-Repubblica ceca).

39 — V., come esempio recente di una costante giurisprudenza, sentenza 7 dicembre 2000, causa C-482/98, Italia/Commissione (Racc. pag. I-1086, punti 46-49).

40 — Dodicesimo 'considerando'.

mento, il preambolo dell'accordo di associazione non rivela, neanch'esso, la volontà delle parti di definire in modo restrittivo la sfera d'applicazione di tale diritto.

100. Gli obiettivi perseguiti dagli Stati firmatari sono descritti in termini generali e non contengono alcun preciso riferimento ad un diritto di stabilimento la cui estensione sia limitata. Mi sembrerebbe quanto meno arbitrario dedurre dal solo fatto che l'accordo di associazione mira a ridurre le disparità e a rafforzare i legami tra gli Stati contraenti al fine dell'integrazione di uno di essi in seno alla Comunità, l'idea che uno dei diritti enunciati in tale accordo, fra altri [41], debba ricevere un significato restrittivo. A maggior ragione sarebbe ingiustificato affermare, senza un serio indizio ricavato dall'accordo di associazione, che l'interpretazione restrittiva che dev'essere data del principio in esame riguarda in modo specifico la natura, le modalità di svolgimento dell'attività o il requisito di residenza dell'operatore.

101. La tesi del governo olandese non trova quindi alcun fondamento nell'accordo di associazione.

102. La tesi secondo cui è importante che gli Stati membri siano dotati di strumenti per evitare che i cittadini dei paesi terzi invochino il diritto di stabilimento per mettersi alla ricerca di un lavoro subordinato sul territorio della Comunità, in violazione dell'art. 44, n. 4, lett. a), i), dell'accordo di associazione, non è priva di forza. La preoccupazione di scoprire le «costruzioni fittizie», manifestata dalle autorità olandesi, procedendo ad una verifica concreta degli effettivi rapporti allacciati tra gli operatori economici, e non limitandosi alla designazione giuridica attribuita a tali rapporti dagli interessati, risponde sicuramente all'esigenza di una fedele applicazione dell'accordo di associazione [42].

103. Tale compito deve tuttavia essere realizzato nel rispetto di tale testo che, se vieta l'uso della qualifica di lavoratore

41 — L'accordo d'associazione riguarda anche la circolazione dei lavoratori e le prestazioni di servizi. È significativo che il modo in cui tali diritti sono descritti non lasci, questa volta, alcun ragionevole dubbio sul carattere volutamente restrittivo della loro definizione. Le disposizioni relative alle prestazioni di servizi, ad esempio, non istituiscono un regime di libera prestazione di servizi equivalente a quello del Trattato: mentre l'art. 44, n. 3, prevede che «[a] partire dall'entrata in vigore del presente accordo, ciascuno Stato membro accorda un trattamento non meno favorevole (...)», l'art. 55, n. 1, precisa che «[l]e Parti si impegnano (...) a prendere i provvedimenti necessari per consentire progressivamente la prestazione di servizi (...)». In un caso, l'accordo d'associazione istituisce un obbligo di risultato mentre, nell'altro caso, la norma somiglia di più ad un obbligo di mezzi a carico delle parti, al punto che si è potuto scrivere che «Central and Eastern European Countries nationals are entitled to a real right of establishment and none of them benefit from the right to supply services in the Community» («I cittadini dei paesi dell'Europa centrale e dell'Est godono di un vero e proprio diritto di stabilimento e nessuno di loro ha il diritto di fornire servizi all'interno della Comunità») (D. Martin, «Association Agreements with Mediterranean and with Eastern Countries: Similarities and Differences», *Assoziierungsabkommen der EU mit Drittstaaten*, Manz Verlag, Vienna, 1998, pag. 39). Nel preambolo dell'accordo d'associazione niente preannuncia tale differenza, cosicché, in modo alquanto paradossale, le norme relative allo stabilimento e quelle relative alle prestazioni di servizi possono, le une come le altre, essere considerate come l'attuazione nel diritto degli Stati firmatari dei medesimi obiettivi di ravvicinamento, di riduzione delle disparità di sviluppo e di futura adesione.

42 — Punti 37-39 delle sue osservazioni scritte.

autonomo al fine di svolgere un lavoro subordinato, non autorizza gli Stati firmatari a garantire tale divieto a prezzo di una restrizione alla stessa libertà di stabilimento.

104. In altri termini, lo Stato ospitante ha il diritto di verificare che i rapporti professionali effettivi corrispondano ai rapporti giuridici dichiarati, al fine di applicar loro il regime giuridico adeguato. Esso non può tuttavia assolutamente imporre una restrizione tale che i lavoratori autonomi sprovvisti di una minima qualifica professionale o che non soddisfino altre condizioni legate al modo in cui svolgono l'attività economica autonoma debbano per questo essere assimilati ai lavoratori subordinati.

105. È inoltre ingiustificato dedurre automaticamente dal fatto che un cittadino straniero non possieda una qualifica professionale, non disponga di un piano d'impresa o non abbia realizzato alcun investimento, che egli abbia usato abusivamente la procedura dello stabilimento per cercare in realtà un lavoro subordinato sul mercato del lavoro dello Stato ospitante.

106. Tali criteri possono certamente essere impiegati come indizi sulla reale intenzione dell'interessato, ma non possono essere interpretati utilmente se non dopo essere stati confrontati con la natura dell'attività autonoma che questi afferma di voler svolgere. Non possono infatti manifestarsi le medesime esigenze nei confronti di un progetto di creazione di una società la cui attività richiede importanti investimenti o competenze altamente qualificate e nei confronti di un'attività il cui esercizio non dipende, considerate le sue caratteristiche, da alcuno di tali presupposti.

107. La discussione su tale punto mi sembra influenzata dalle particolarità dell'attività di cui trattasi nella causa a qua di modo che la sua comprensione viene alterata da considerazioni legate all'ordine pubblico o alla moralità pubblica.

108. Sebbene possa guidare l'azione degli Stati membri nella determinazione della loro politica in materia, come consente l'art. 53, n. 1, dell'accordo di associazione, penso che tale approccio non possa costituire il pretesto per una interpretazione restrittiva del diritto istituito da tale accordo, in assenza di uno specifico motivo.

109. Non si può escludere completamente che altre attività professionali, diverse dalla prostituzione, possano essere ostacolate

dall'interpretazione proposta dal governo olandese [43].

110. È azzardato supporre a priori che tutte le attività economiche svolte in modo autonomo richiedano, ad esempio, una qualifica o degli investimenti.

111. Non so per certo se dette condizioni stabilite dalla legislazione nazionale siano cumulative o alternative. Qualunque sia la lettura che ne viene fatta, le condizioni da essa stabilite sembrano tuttavia chiaramente restrittive.

112. Se esse dovessero considerarsi cumulative, talune attività che esigono un'importante qualifica senza richiedere necessariamente investimenti particolari potrebbero, senza motivo, essere vietate.

113. Nell'altra ipotesi, non si può escludere completamente che, seppur in numero ridotto, alcune attività del tutto lecite, sebbene tocchino frange sfavorite della popolazione, siano vietate senza un legittimo motivo.

114. La condizione legata al livello delle risorse, dalla quale può legittimamente dipendere il diritto di ingresso e di soggiorno, è già atta ad informare le autorità competenti sull'intenzione dei cittadini dei paesi terzi di non mettersi alla ricerca di un lavoro subordinato.

115. Aggiungo che la certezza del diritto in un settore così sensibile come quello della circolazione delle persone mal si adatta ad un confine vago come quello destinato a distinguere le attività qualificate dalle altre attività. In assenza di un criterio oggettivo che permetta di distinguere le persone qualificate dalle altre o le attività qualificate da quelle che non lo sono, mi sembra auspicabile non operare una distinzione di tal sorta.

116. Per quanto concerne l'obbligo di residenza principale nei Paesi Bassi — giustificato, secondo il giudice a quo, dalla necessità di garantire la continuità dell'impresa — detta motivazione, ripresa dal governo olandese, non sembra convincente.

Tale misura costituisce una restrizione alla libertà di stabilimento, in quanto impedisce ad un operatore economico stabilito in Polonia di svolgere un'attività economica,

43 — Molte altre attività professionali, senza dubbio, si può ritenere non richiedano una qualifica particolare, e potrebbero quindi non soddisfare il requisito del «lavoro qualificato», di cui alla legislazione nazionale (i venditori ambulanti, ad esempio). Può anche trattarsi di attività il cui esercizio non è sempre soggetto, considerata la loro natura, ad un controllo del livello della qualifica, come talune attività artistiche (v. l'esempio di un pittore, nella sentenza 18 giugno 1985, causa 197/84, Steinhauser (Racc. pag. 1819). Tali attività non richiedono nemmeno un piano d'impresa o investimenti particolari.

in modo stabile e continuo, nel territorio dello Stato membro ospitante, senza porre fine all'attività economica esercitata nel territorio polacco. Ebbene, la continuità di un'attività non viene messa in discussione dalla sola moltiplicazione dei centri di attività dell'operatore economico. Essa dipende dalla capacità che possiede tale operatore nell'organizzare le proprie attività, la quale non deve essere sottovalutata. La giurisprudenza della Corte su tale punto, in applicazione delle norme del Trattato, è costante e dev'essere applicata, in mancanza di un motivo contrario ricavato dall'accordo di associazione [44].

117. Deriva da quanto precede che la nozione di «attività economica [svolta] in qualità di lavoratore autonomo», di cui all'art. 44, n. 4, lett. a), i), dell'accordo di associazione, dev'essere interpretata nel senso che essa non è riservata unicamente alle attività economiche autonome che richiedono una qualifica professionale ed esercitate, da un operatore economico residente nel territorio dello Stato membro ospitante, secondo talune precise modalità, come l'obbligo di elaborazione di un piano d'impresa, la realizzazione di investimenti e l'assunzione di obblighi a lungo termine, il fatto che l'operatore debba dedicarsi sia alla gestione dell'impresa che alla produzione di merci o alla fornitura di servizi.

44 — V., segnatamente, sentenze 12 luglio 1984, causa 107/83, Klopp (Racc. pag. 2971); 29 ottobre 1998, causa C-114/97, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-6717), e 18 gennaio 2001, causa C-162/99, Commissione/Italia (Racc. pag. I-541). Per quanto riguarda in modo specifico la prostituzione, il problema della residenza multipla mi sembra tuttavia di importanza secondaria. Considerata la sua natura, è chiaro, infatti, che tale attività non si presta ad una installazione in più luoghi. L'ipotesi nella quale una prostituta non stabilisca la sua residenza principale sul territorio dello Stato ospitante, ma vi si rechi sporadicamente, rientra piuttosto in una logica di libera prestazione di servizi, nel senso del Trattato, e questo giustificherebbe allora che ci si interroghi sul corrispondente regime giuridico previsto dall'accordo d'associazione, che — come sappiamo — stabilisce obblighi meno rigorosi per le parti (v. nota 41).

VI — Sulla qualifica della prostituzione come «attività economica autonoma» [terza questione pregiudiziale e quinta questione pregiudiziale, lett. b)]

118. Con tali questioni, il giudice a quo chiede se la nozione di «attività economica [svolta] in qualità di lavoratore autonomo», di cui all'art. 44, n. 4, lett. a), i), dell'accordo di associazione, si applichi alla prostituzione.

119. In via preliminare, è opportuno ricordare la natura particolare dell'attività di cui trattasi. L'antichità della pratica della prostituzione e la tolleranza di cui è stata oggetto nella maggior parte degli Stati dell'Europa occidentale non sono state sufficienti a sottrarla al settore delle attività condannate dalla morale pubblica e sorvegliate dalle autorità deputate alla tutela dell'ordine pubblico. Il concetto della persona che tale attività tende ad incarnare e i legami che il suo esercizio favorisce con una certa forma di delinquenza [45] hanno suscitato reazioni da parte delle società che tuttavia hanno raramente preso la forma di un divieto definitivo.

45 — È chiaro che il confine tra la prostituzione e la tratta degli esseri umani non è sempre facile da determinare, considerata la difficoltà di accertare la validità del consenso delle persone che esercitano la prostituzione. Il prossenetismo è, inoltre, più spesso al centro delle preoccupazioni delle autorità che si occupano dell'ordine pubblico negli Stati membri, come lo sfruttamento sessuale dei bambini. Infine, l'ambiente della prostituzione è spesso legato a quello della droga.

Così, ancora oggi, un grande numero di Stati membri tollera, riconosce, o addirittura disciplina tale attività [46]. È certo che tale competenza non rientra fra quelle che appartengono alla Comunità. In conformità della costante giurisprudenza della Corte, non spetta alla Corte sostituire la sua valutazione a quella dei legislatori degli Stati membri in cui quest'attività è lecitamente praticata [47].

120. Ma, quando uno Stato membro ritiene che un'attività professionale possa essere esercitata lecitamente sul suo territorio, è legittimo, ove sorga una controversia riguardante l'esercizio della libera circolazione delle persone che praticano tale attività, ricercare la qualificazione giuridica che può essere attribuita a quest'ultima. Pertanto, non si possono prendere a pretesto considerazioni di natura morale per ispirare la qualificazione giuridica da applicare all'attività di cui trattasi, rispetto alle norme rilevanti del diritto comunitario.

121. Per stabilire se il regime giuridico della libertà di stabilimento, quale è previsto dall'accordo di associazione, sia applicabile all'attività della prostituzione, è opportuno ricercare se la prostituzione sia un'attività economica, ai sensi dell'art. 44, n. 4, lett. a), i), di tale accordo, prima di verificare se essa possa essere considerata un'attività autonoma, ai sensi della medesima norma.

A — *Sul carattere economico dell'attività di prostituzione*

122. L'art. 44, n. 4, lett. c), dell'accordo di associazione definisce le attività economiche come attività «di tipo industriale, commerciale, artigianale e professionale».

123. Ritengo, al pari del governo del Regno Unito — per soddisfare la sola esigenza di una qualificazione giuridica — che la prostituzione sia un'attività di tipo commerciale.

124. Nel significato che le viene comunemente attribuito, la nozione di «commer-

46 — Diversamente da quanto afferma il giudice a quo, la prostituzione non è vietata nella maggior parte dei «paesi dell'associazione». Secondo le informazioni di cui dispongo, in almeno dieci Stati membri della Comunità, l'esercizio individuale della prostituzione non costituisce un'infrazione (regno del Belgio, regno di Danimarca, Repubblica federale di Germania, Regno di Spagna, Repubblica francese, Repubblica italiana, Granducato di Lussemburgo, Regno dei Paesi Bassi, Regno di Svezia, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord). La situazione è particolare in Svezia, ove vengono sanzionati penalmente i clienti delle prostitute ma non queste ultime (*Le régime juridique de la prostitution féminine*, Les documents de travail du Sénat, serie: Législation comparée, n. LC 79, 11 ottobre 2000, Parigi).

47 — Sentenza 24 marzo 1994, causa C-275/92, Schindler (Racc. pag. I-1039, punto 32). Il Consiglio dell'Unione europea ha adottato, il 24 febbraio 1997, un'azione comune sulla base dell'articolo K.3 del Trattato sull'Unione europea per la lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini (GU L 63, pag. 2).

cio» indica sia lo scambio di merci che la fornitura di servizi [48].

125. In numerose sentenze della Corte in cui ricorre la nozione di «attività commerciale», in applicazione di diversi principi comunitari, troviamo la conferma che le attività di servizi costituiscono, in via di principio, una tale attività. In tal senso, l'attività di servizi consistente nella gestione di macchine automatiche per giochi d'azzardo è stata definita di natura commerciale [49], come anche la gestione di una discoteca [50].

126. Mi sembra che le prestazioni di natura sessuale fornite dalle prostitute debbano chiaramente essere qualificate, da un punto di vista giuridico, come prestazioni di servizi.

127. Nel regime del Trattato, un'«attività economica», ai sensi dell'art. 2 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 2, CE), comprende le prestazioni di lavoro subordinato e le prestazioni di servizi retribuite [51].

128. Lo stesso requisito di un corrispettivo deve essere ammesso, per quanto concerne l'accordo di associazione, come elemento di definizione al tempo stesso della nozione di «attività economica», ai sensi dell'art. 44, n. 4, lett. c), dell'accordo di associazione e di quella di «attività di tipo commerciale», di cui essa fa parte.

129. I differenti obiettivi che possono distinguere il regime di stabilimento previsto dal Trattato da quello istituito dall'accordo di associazione non ostano, manifestamente, ad una trasposizione di tale aspetto della definizione.

130. Se tuttavia la Corte giungesse a negare il carattere di «attività economica» all'attività di prostituzione, a motivo che essa non costituisce un'«attività commerciale», ai sensi dell'art. 44, n. 4, lett. c), dell'accordo di associazione, il tenore letterale mede-

48 — Commercio: «attività consistente nell'acquisto, nella vendita, nello scambio di merci, derrate, valori, nella vendita di servizi: *Fare commercio» (Le Petit Larousse Grand Format*, Dictionnaire encyclopédique, Edizioni Larousse, Parigi, 1993); «operazione, attività di acquisto e rivendita (...) di un prodotto, un valore; per estensione, prestazione di taluni servizi» (*Le Petit Robert*, Dictionnaire de la langue française, Edizioni Dictionnaires Le Robert, Parigi, 1999).

49 — Sentenza 4 luglio 1985, causa 168/84, Berkholz (Racc. pag. 2251, punto 19).

50 — Sentenza 5 ottobre 1988, causa 196/87, Steymann (Racc. pag. 6159, punti 3 e 4).

51 — La definizione di un'«attività economica», ai sensi dell'art. 2 del Trattato è generale. Essa non è riservata a una delle libertà di circolazione, sia che si tratti di persone che di servizi (sentenza 11 aprile 2000, cause riunite C-51/96 e C-191/97, Deliège (Racc. pag. I-2549, punto 53). In particolare, il medesimo ragionamento è applicabile, in forza dell'art. 60, primo comma, del Trattato CE (divenuto art. 50, primo comma, CE), per la definizione delle «prestazioni di servizi» poiché, ai sensi di questa disposizione, sono considerate quali servizi le prestazioni fornite normalmente dietro retribuzione (citata sentenza Deliège, punto 55). Lo stesso requisito legato al versamento di un corrispettivo si applica alle attività di servizi assoggettate alla libertà di stabilimento sentenza 30 novembre 1995, causa C-55/94, Gebhard (Racc. pag. I-4165, punto 20, e citata sentenza Deliège, punto 55).

simo di tale articolo dovrebbe portarla a constatare che essa rientra ciò nondimeno, per un altro motivo, nel campo di applicazione di detta norma.

131. Una lettura approfondita delle versioni linguistiche di tale norma rivela che, nella maggior parte di esse, l'elencazione delle attività aventi natura economica non è tassativa. Ad eccezione, infatti, delle versioni spagnola e francese, tutte le altre versioni contengono un termine come «in particolare», «segnatamente» o «specialmente», che conferma l'intenzione inequivocabile delle parti di non limitare la qualificazione giuridica di «attività economica» alle sole attività ivi elencate.

132. Risulta da una costante giurisprudenza della Corte che una versione non può prevalere da sola su tutte le altre versioni linguistiche [52]. Credo che la medesima conclusione debba applicarsi nel caso di specie, in cui due versioni linguistiche sono contraddette da tutte le altre. L'interpretazione uniforme delle norme comunitarie richiede, infatti, che tali singole versioni siano interpretate ed applicate alla luce delle versioni stabilite nelle altre lingue comunitarie. In assenza di elementi che possano rivelare una qualsiasi intenzione degli Stati firmatari di restringere il campo di applicazione del regime sancito dall'accordo di associazione al diritto di stabilimento, è opportuno seguire il tenore letterale della disposizione in esame.

133. Pertanto, occorre partire dal presupposto che, se la prostituzione non è un'attività commerciale, ai sensi dell'accordo di associazione, essa deve ciò nondimeno essere definita come attività economica, dato il fine lucrativo testimoniato dalla ricerca di un corrispettivo economico.

B — *Sul carattere autonomo dell'esercizio dell'attività di prostituzione*

134. Il problema del carattere autonomo della prostituzione può sorprendere. La condanna del prossenetismo da parte di numerosi Stati membri testimonia la realtà di una modalità di svolgimento che limita, la maggior parte del tempo, la libertà delle prostitute [53].

135. Tuttavia non si può escludere completamente che talune di esse esercitino detta attività senza dipendere automaticamente da terzi.

136. È vero che, come sottolinea il giudice a quo, le condizioni di esercizio dell'attività

52 — V., come esempio recente di una costante giurisprudenza, sentenza 17 luglio 1997, causa C-219/95 P, Ferriere Nord/Commissione (Racc. pag. I-4411, punto 31).

53 — Il citato rapporto del Senato francese rileva che sei Stati su otto, di cui si è studiata la normativa, condannano ogni forma di prossenetismo. A tali sei Stati, è opportuno aggiungere la Repubblica francese e il Granducato di Lussemburgo.

delle prostitute sono difficilmente controllabili, in particolare quando si tratta di accertare la presenza di un eventuale protettore e di valutare il grado di libertà di cui dispongono nei suoi confronti [54].

137. L'indubbia difficoltà ad agire delle autorità competenti non ci autorizza a colmare la lacuna costituita dall'ignoranza delle condizioni di esercizio dell'attività presumendo in modo definitivo che ogni attività di prostituzione implichi un obbligo di dipendenza nei confronti di un terzo.

138. Tale lettura dell'accordo di associazione sottrarrebbe il complesso di un'attività economica al regime della libertà di stabilimento, senza che tale esclusione sia legittimata da una qualsiasi volontà delle parti dell'accordo di associazione o dal tenore letterale medesimo dell'accordo e quando la stessa attività viene esercitata liberamente sul territorio dello Stato membro ospitante da cittadini comunitari.

139. In tali condizioni, è opportuno precisare i criteri che permettono al giudice a quo di procedere alla qualificazione giuridica necessaria per risolvere la controversia.

140. Il requisito legato all'esercizio dell'attività in modo autonomo è stabilito dall'art. 44, n. 4, lett. a), i), dell'accordo di associazione.

141. Abbiamo visto che le formulazioni adottate nelle varie versioni linguistiche potevano tradursi non soltanto nella nozione di autonomia, ma anche in quella di attività economica «non salariata», «in conto proprio» o «nella propria impresa» [55].

142. La diversità di tali espressioni si ritrova in gran parte nelle versioni linguistiche dell'art. 52, secondo comma, del Trattato, così che sembra utile ricordare gli elementi interpretativi di quest'ultimo testo che possono trarsi dalla giurisprudenza della Corte.

143. La nozione di «attività non salariata» o di «attività autonoma» è stata interpretata dalla Corte nel senso che presuppone l'assenza di ogni legame di subordinazione tra l'operatore economico e la persona che lo retribuisce. Le attività svolte in modo autonomo o in qualità di lavoratore non salariato sono quindi definite in modo negativo, con la dimostrazione dell'inesi-

54 — Terza questione pregiudiziale.

55 — V. nota 36.

stenza di un rapporto di subordinazione, ai sensi dell'art. 48 del Trattato [56].

144. Ragionando ancora una volta nell'ambito dell'accordo di associazione, la finalità, al pari del tenore letterale, delle cui disposizioni in materia non rivela motivi per interpretare diversamente su tale punto il regime della libertà di stabilimento che esso istituisce rispetto al corrispondente regime disciplinato dal Trattato, è opportuno prevedere la trasposizione di tale definizione all'art. 44, n. 4, lett. a), i), del detto accordo.

145. La necessità di interpretare il criterio vertente sull'autonomia per procedere ad una delimitazione del campo d'applicazione del regime della libertà di stabilimento ha qui importanza ancor maggiore.

146. Infatti, nel regime della libertà di stabilimento previsto dal Trattato, tale criterio permette di identificare le attività che rientrano nel campo di applicazione della libera circolazione dei lavoratori, che si basa tuttavia su un analogo regime che vieta discriminazioni [57].

Per contro, le disposizioni dell'accordo di associazione relative ai lavoratori sono ben lontane dal sancire un principio di libertà di circolazione. Sappiamo che l'art. 44, n. 4, lett. a), i), osta a che un operatore autonomo invochi tale qualifica per ottenere un'occupazione subordinata. Occorre aggiungere che il divieto di discriminazione istituito dall'art. 37 dell'accordo di associazione è limitato unicamente alle condizioni di lavoro, di retribuzione o di licenziamento [58]. Inoltre tale diritto fa salve le condizioni e modalità applicabili in ogni Stato membro, e ciò lascia a questi ultimi un sostanziale margine discrezionale per fissare i criteri d'accesso alle attività lavorative subordinate.

147. In altri termini, la libertà di cui dispone il cittadino di un paese terzo che intenda accedere al territorio di uno Stato membro è limitata dall'obiettivo assegnato dalla normativa nazionale al suo progetto d'installazione. In caso di impossibilità di intraprendere un'attività autonoma, egli può essere privato, a seconda di ciò che prevede lo Stato membro ospitante, del diritto di ripiegare verso un'attività lavorativa subordinata. Si comprende quindi l'interesse che esiste nel delimitare il criterio vertente sull'autonomia dell'attività in esame.

148. Per quanto riguarda più specificamente la prostituzione, tale interesse è nutrito da preoccupazioni più gravi. La mancanza di autonomia può infatti tradursi in relazioni di costrizione e di asservimento che rientrano in considerazioni di ordine

56 — V., segnatamente, sentenze 27 giugno 1996, causa C-107/94, Asscher (Racc. pag. I-3089, punti 25 e 26) e 8 giugno 1999, causa C-337/97, Meeusen (Racc. pag. I-3289, punto 15).

57 — Art. 48 del Trattato.

58 — Lo stesso dicasi dell'art. 38 dell'accordo d'associazione CE-Repubblica ceca.

pubblico e di tutela della dignità e dell'integrità delle persone.

149. Avendo ricordato lo specifico interesse che esiste nell'identificare il grado di autonomia delle prostitute, si devono ora esaminare i due criteri applicabili, vale a dire l'esistenza di un vincolo di subordinazione e il versamento di una retribuzione.

150. Ricordo infatti che, secondo la giurisprudenza della Corte, si deve considerare come «lavoratore», ai sensi dell' art. 48 del Trattato, la persona che fornisca, per un certo periodo di tempo, a favore di un'altra persona e sotto la direzione di quest'ultima, prestazioni in contropartita delle quali riceva una retribuzione [59].

151. Inutile dire che tale definizione ci interessa soltanto nei limiti in cui serva a qualificare, con un ragionamento a contrario, le attività subordinate. Un accertamento inverso non obbliga lo Stato membro ospitante a qualificare come lavoro subordinato quello che sarà, nella maggior parte dei casi, un rapporto di dipendenza, o addirittura di costrizione, tra una prostituta ed uno sfruttatore. Ove esuli dalla nozione di «attività economica autonoma» e dal regime di stabilimento che l'accompagna, la questione rientra rigorosamente nel potere discrezionale degli Stati membri nei confronti di tale particolare tipo di rapporto, per quanto esso possa essere distante da un rapporto di lavoro subordinato.

152. In ogni caso, si deve ritenere che la prostituzione possa essere definita un'attività economica autonoma, ai sensi dell'art. 44, n. 4, lett. a), i), dell'accordo di associazione, qualora sia accertato che la prostituta svolge la sua attività in cambio di una remunerazione ad essa totalmente e direttamente versata, senza che la scelta di tale attività o delle modalità del suo esercizio sia imposta da terzi.

153. Spetta al giudice nazionale verificare in ogni caso, alla luce dei mezzi di prova che gli vengono forniti, se tali obblighi siano soddisfatti.

154. È opportuno, per essere esauriente, ricordare il margine discrezionale di cui gode lo Stato membro ospitante nei confronti dell'esercizio di un'attività che può nuocere all'ordine pubblico o dei cittadini di altri Stati che svolgono detta attività, in conformità della tradizionale giurisprudenza della Corte, resa ai sensi delle norme del Trattato, ed applicabile al caso di specie per i motivi già esposti.

155. Da una parte, per quanto riguarda le misure nazionali che hanno l'obiettivo di disciplinare una specifica attività, le modalità d'esercizio della prostituzione, a titolo

59 — Sentenza Asscher, citata, punto 25.

di lavoro autonomo, da cui dipende il diritto di intraprendere detta attività sul territorio dello Stato membro ospitante, non pregiudicano la libertà di tale Stato di adottare un comportamento diverso qualora ritenesse che, per motivi di ordine pubblico, l'esercizio della prostituzione debba essere disciplinato più restrittivamente, o addirittura vietato.

Come per altre attività che possono pregiudicare l'ordine pubblico, non è possibile prescindere dalle considerazioni di ordine morale, religioso o culturale che avvolgono la prostituzione [60]. I rischi precedentemente ricordati [61] legati alla prostituzione giustificano che le autorità nazionali dispongano di un adeguato potere discrezionale per stabilire le misure richieste dalla tutela dell'ordine sociale, in particolare per quanto riguarda le modalità di esercizio di tale attività. Spetta pertanto loro valutare non solo la necessità di limitare tale attività, ma anche di vietarla, purché dette limitazioni non siano discriminatorie [62].

156. Dall'altra parte, la riserva di ordine pubblico dell'art. 53, n. 1, dell'accordo di associazione consente alle parti di apportare limitazioni nei confronti dei cittadini delle altre parti giustificate da motivi di ordine pubblico. Come nel regime del Trattato, si ammette che lo Stato membro ospitante possa adottare, nei confronti di uno Stato terzo, parte dell'accordo di associazione, provvedimenti che esso non potrebbe disporre nei confronti dei propri cittadini, nel senso che ad esso manca il potere di allontanare questi ultimi dal territorio nazionale o di vietare loro di accedervi [63].

157. Al contrario, un tale diritto esiste nei confronti dei cittadini del paese terzo, qualora non venga operata alcuna discriminazione arbitraria nel suo esercizio [64].

158. In conformità della costante giurisprudenza della Corte, il richiamo da parte di un'autorità nazionale alla nozione di ordine pubblico presuppone l'esistenza di una minaccia effettiva e abbastanza grave per uno degli interessi fondamentali della collettività. Benché il diritto comunitario non vincoli gli Stati membri ad osservare una scala uniforme di valori in merito alla valutazione dei comportamenti che possono considerarsi contrari all'ordine pubblico, va tuttavia rilevato che un comportamento non può considerarsi abbastanza grave da legittimare restrizioni all'accesso o al soggiorno, nel territorio di uno Stato membro, di un cittadino di un paese terzo, nel caso in cui lo Stato membro ospitante non adotti misure repressive o altri provvedimenti concreti ed effettivi volti a reprimerlo, ove lo stesso comportamento sia posto in essere da propri cittadini o da cittadini di altri Stati membri [65].

60 — V. sentenze Schindler, citata, punto 60, e 21 settembre 1999, causa C-124/97, Läärä e a. (Racc. pag. I-6067, punto 13).

61 — V. paragrafo 119 delle presenti conclusioni e nota 45.

62 — Citate sentenze Schindler, punto 61, e Läärä e a., punto 14.

63 — Sentenza 18 maggio 1982, cause riunite 115 e 116/81, Adoui e Cornuaille (Racc. pag. 1665, punto 7).

64 — Ibidem.

65 — Ibidem, punto 8.

159. La facoltà per lo Stato membro ospitante di disciplinare l'attività in esame nonché di limitare l'ingresso sul suo territorio dei cittadini stranieri che svolgono tale attività, per motivi di ordine pubblico, è quindi delimitata restrittivamente da esigenze di coerenza e dal divieto di discriminazione stabiliti dalla giurisprudenza della Corte.

Conclusione

160. Alla luce di tali considerazioni, propongo di risolvere nel seguente modo le questioni sollevate dall'Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage:

«1) L'art. 44, n. 3, dell'accordo europeo 16 dicembre 1991 che istituisce un'associazione fra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Polonia, dall'altra, nonché l'art. 45, n. 3, dell'accordo europeo 4 ottobre 1993, che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica ceca, dall'altra, hanno effetto diretto, di modo che possono essere invocati dagli amministrati dinanzi ai giudici nazionali.

2) L'art. 44, n. 3, dell'accordo di associazione CE-Polonia, in combinato disposto con l'art. 58, n. 1, del detto accordo di associazione, e l'art. 45, n. 3, in combinato disposto con l'art. 59, n. 1, dell'accordo di associazione CE-Repubblica ceca devono essere interpretati nel senso che il regime di stabilimento che essi istituiscono non comprende l'obbligo per lo Stato membro ospitante di concedere un diritto di ingresso e di soggiorno nel suo

territorio, rispettivamente, ai cittadini polacchi e cechi, essendo l'esercizio di tale diritto subordinato al rispetto delle condizioni stabilite dallo Stato membro ospitante riguardanti l'ingresso, il soggiorno e lo stabilimento di detti cittadini.

3) Gli artt. 44, n. 3, e 58, n. 1, dell'accordo di associazione CE-Polonia, nonché gli artt. 45, n. 3, e 59, n. 1, dell'accordo di associazione CE-Repubblica ceca non ostano ad una normativa nazionale che subordina il diritto di ingresso e di soggiorno, rispettivamente, di un cittadino polacco e di un cittadino ceco che intendano intraprendere e svolgere un'attività economica in qualità di lavoratori autonomi nel territorio dello Stato membro ospitante alla condizione che dispongano di sufficienti mezzi di sussistenza.

4) La nozione di "attività economica [svolta] in qualità di lavoratore autonomo", ai sensi degli artt. 44, n. 4, lett. a), i), dell'accordo di associazione CE-Polonia, e 45, n. 4, lett. a), i), dell'accordo di associazione CE-Repubblica ceca dev'essere interpretata nel senso che non è riservata unicamente alle attività economiche autonome che richiedono una qualifica professionale ed esercitate, da un operatore economico residente nel territorio dello Stato membro ospitante, secondo talune precise modalità, quali l'obbligo di elaborazione di un piano d'impresa, la realizzazione di investimenti e l'assunzione di obblighi a lungo termine, o il fatto che l'operatore si dedichi sia alla gestione dell'impresa che alla produzione di merci o alla fornitura di servizi.

5) La nozione di "attività economica [svolta] in qualità di lavoratore autonomo", ai sensi dell'art. 44, n. 4, lett. a), i), dell'accordo di associazione CE-Polonia, e 45, n. 4, lett. a), i), dell'accordo di associazione CE-Repubblica ceca dev'essere interpretata nel senso che si applica alla prostituzione, qualora sia accertato che la prostituta esercita la sua attività in cambio di una retribuzione ad essa totalmente e direttamente versata, senza che la scelta di detta attività o delle modalità del suo esercizio sia imposta da terzi».