

Sentenza della Corte (Seconda Sezione)

20 settembre 2007

Accordo di associazione CEE-Turchia – Art. 41, n. 1, del Protocollo addizionale – Clausola di “standstill” – Ambito di applicazione – Legislazione di uno Stato membro che ha introdotto, dopo l’entrata in vigore del Protocollo addizionale, nuove restrizioni relative all’ammissione sul suo territorio di cittadini turchi ai fini dell’esercizio della libertà di stabilimento

Nel procedimento C-16/05,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’art. 234 CE, dalla House of Lords (Regno Unito), con decisione 2 dicembre 2004, pervenuta in cancelleria il 19 gennaio 2005, nella causa

The Queen, su istanza di:

Veli Tum,

Mehmet Dari

contro

Secretary of State for the Home Department,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dal sig. C.W.A. Timmermans, presidente di sezione, dai sigg. R. Schintgen (giudice relatore), J. Klučka, dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta e dal sig. L. Bay Larsen, giudici,

avvocato generale: sig. L.A. Geelhoed

cancelliere: sig.ra K. Sztranc-Sławiczek, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 18 maggio 2006,

considerate le osservazioni presentate:

- per i sigg. Tum e Dari, dalle sig.re N. Rogers e J. Rothwell, barristers, nonché dalla sig.ra L. Baratt e dal sig. M. Kuddus, solicitors;
- per il governo del Regno Unito, inizialmente dal sig. M. Bethell, successivamente dalla sig.ra E. O’Neill, in qualità di agenti, assistiti dal sig. P. Saini, barrister;
- per il governo dei Paesi Bassi, dalla sig.ra C.M. Wissels, in qualità di agente;
- per il governo slovacco, dal sig. R. Procházka, in qualità di agente;
- per la Commissione delle Comunità europee, dalla sig.ra C. O’Reilly e dal sig. M. Wilderspin, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 12 settembre 2006, ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale in esame riguarda l'interpretazione dell'art. 41, n. 1, del Protocollo addizionale firmato a Bruxelles il 23 novembre 1970 e concluso, approvato e ratificato a nome della Comunità con regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1972, n. 2760 (GU L 293, pag. 1; in prosieguo: il «Protocollo addizionale»).
- 2 Tale domanda è stata presentata nel contesto di due controversie che vedono contrapposti i sigg. Tum e Dari, cittadini turchi, e il Secretary of State for the Home Department (Ministro dell'Interno; in prosieguo: il «Secretary of State»), in merito alle decisioni con le quali esso ha negato loro la concessione del permesso di ingresso sul territorio del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord allo scopo di esercitare su tale territorio un'attività professionale indipendente, e con le quali esso ha disposto la loro espulsione dal detto Stato membro in cui gli interessati erano stati ammessi solo provvisoriamente.

Contesto normativo

L'associazione CEE-Turchia

- 3 In conformità al suo art. 2, n. 1, l'Accordo che crea un'associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia, che è stato firmato ad Ankara il 12 settembre 1963 dalla Repubblica di Turchia, da un lato, nonché dagli Stati membri della CEE e la Comunità, dall'altro, e che è stato concluso, approvato e ratificato a nome di quest'ultima dalla decisione del Consiglio 23 dicembre 1963, 64/732/CEE (GU 1964, n. 217, pag. 3685; in prosieguo: l'«Accordo di associazione»), ha lo scopo di promuovere il rafforzamento continuo ed equilibrato delle relazioni commerciali ed economiche tra le parti contraenti, incluso il settore della manodopera, mediante la realizzazione graduale della libera circolazione dei lavoratori (art. 12 dell'Accordo di associazione), nonché mediante l'eliminazione delle restrizioni alla libertà di stabilimento (art. 13 del detto Accordo) e alla libera prestazione dei servizi (art. 14 dello stesso Accordo), allo scopo di elevare il tenore di vita del popolo turco e di facilitare ulteriormente l'adesione della Repubblica di Turchia alla Comunità (quarto 'considerando' del preambolo e art. 28 del detto Accordo).
- 4 A tal fine, l'Accordo di associazione comporta una fase preparatoria, che permette alla Repubblica di Turchia di rafforzare la sua economia con l'aiuto della Comunità (art. 3 di tale Accordo), una fase transitoria, nel corso della quale vengono garantiti l'attuazione progressiva di un'unione doganale e il ravvicinamento delle politiche economiche (art. 4 del detto Accordo), nonché una fase definitiva basata sull'unione doganale e che implica il rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche delle parti contraenti (art. 5 dello stesso Accordo).
- 5 L'art. 6 dell'Accordo di associazione dispone quanto segue:

«Per assicurare l'applicazione ed il progressivo sviluppo del regime di Associazione, le Parti Contraenti si riuniscono in un Consiglio di Associazione che agisce nei limiti delle attribuzioni conferitegli dall'Accordo».

- 6 Ai sensi dell'art. 8 dell'Accordo di associazione, inserito nel titolo II di quest'ultimo, intitolato «Attuazione della fase transitoria»:

«Per realizzare gli obiettivi enunciati nell'articolo 4, il Consiglio di Associazione stabilisce, prima che abbia inizio la fase transitoria e secondo la procedura prevista dall'articolo 1 del Protocollo provvisorio, le condizioni, le modalità e il ritmo di applicazione delle disposizioni riguardanti i settori contemplati nel Trattato istitutivo della Comunità che dovranno essere presi in considerazione, e in particolare quelli menzionati nel presente Titolo, nonché ogni clausola di salvaguardia che risultasse utile».

- 7 Gli artt. 12-14 dell'Accordo di associazione figurano anche nel titolo II di esso, al capitolo 3, intitolato «Altre disposizioni di carattere economico».

- 8 L'art. 12 prevede quanto segue:

«Le Parti Contraenti convengono di ispirarsi agli articoli [39 CE], [40 CE] e [41 CE] per realizzare gradualmente tra di loro la libera circolazione dei lavoratori».

- 9 L'art. 13 così dispone:

«Le Parti Contraenti convengono d'ispirarsi agli articoli da [43 CE] a [46 CE] incluso e all'articolo [48 CE] (...) per eliminare tra loro le restrizioni alla libertà di stabilimento».

- 10 L'art. 14 recita:

«Le Parti Contraenti convengono di ispirarsi agli articoli [45 CE], [46 CE] e da [48 CE] a [54 CE] incluso (...) per eliminare tra loro le restrizioni alla libera prestazione dei servizi».

- 11 Secondo il dettato dell'art. 22, n. 1, dell'Accordo di associazione:

«Per il raggiungimento degli obiettivi fissati dall'Accordo e nei casi da questo previsti, il Consiglio di Associazione dispone di un potere di decisione. Ognuna delle due parti è tenuta a prendere le misure necessarie all'esecuzione delle decisioni adottate (...)».

- 12 Il Protocollo addizionale che, in conformità al suo art. 62, costituisce parte integrante dell'Accordo di associazione stabilisce, ai sensi del suo art. 1, le condizioni, le modalità e i ritmi di realizzazione della fase transitoria prevista dall'art. 4 del detto Accordo.

- 13 Il Protocollo addizionale comprende un titolo II, denominato «Circolazione delle persone e dei servizi», il cui capitolo I riguarda «i lavoratori» e il capitolo II è dedicato al «diritto di stabilimento, servizi e trasporti».

- 14 L'art. 36 del Protocollo addizionale, che appartiene al detto capitolo I, prevede che la libera circolazione dei lavoratori tra gli Stati membri della Comunità e la Turchia sarà realizzata gradualmente, conformemente ai principi enunciati all'art. 12 dell'Accordo di associazione, tra la fine del dodicesimo e del ventiduesimo anno dall'entrata in vigore di detto Accordo, e che il consiglio di associazione stabilirà le modalità necessarie a tale scopo.

15 L'art. 41 del Protocollo addizionale, che figura nel capitolo II del detto titolo II, è così formulato:

«1. Le Parti Contraenti si astengono dall'introdurre tra loro nuove restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi.

2. Conformemente ai principi enunciati agli articoli 13 e 14 dell'Accordo di Associazione, il consiglio di Associazione stabilisce il ritmo e le modalità secondo le quali le Parti Contraenti sopprimono progressivamente tra loro le restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi.

Il Consiglio di Associazione stabilisce tale ritmo e tali modalità per le diverse categorie di attività, tenendo conto delle disposizioni analoghe già adottate dalla Comunità in questi settori, nonché della particolare situazione economica e sociale della Turchia. Sarà accordata priorità alle attività che contribuiscono particolarmente allo sviluppo della produzione e degli scambi».

16 È pacifico che, finora, il consiglio di associazione, istituito dall'Accordo di associazione e composto, da un lato, da membri dei governi degli Stati membri, del Consiglio dell'Unione europea nonché della Commissione delle Comunità europee e, dall'altro, da membri del governo turco (in prosieguo: il «consiglio di associazione»), non ha adottato alcuna decisione sulla base dell'art. 41, n. 2, del Protocollo addizionale.

17 Per contro, il consiglio di associazione ha adottato, il 19 settembre 1980, la decisione n. 1/80 relativa allo sviluppo dell'associazione (in prosieguo: la «decisione n. 1/80»).

18 L'art. 13 della decisione n. 1/80, che figura al capitolo II della stessa, intitolato «Disposizioni sociali», sezione 1, riguardante i «[p]roblemi relativi all'occupazione e alla libera circolazione dei lavoratori», è così redatto:

«Gli Stati membri della Comunità e la Turchia non possono introdurre nuove restrizioni sulle condizioni d'accesso all'occupazione dei lavoratori e dei loro familiari che si trovino sui loro rispettivi territori in situazione regolare quanto al soggiorno e all'occupazione».

La normativa nazionale

19 L'art. 11, primo comma, dell'Immigration Act 1971 (legge in materia di immigrazione; in prosieguo: l'«Immigration Act») definisce l'«ingresso nel Regno Unito» nei termini seguenti:

«Chi giunga nel Regno Unito per via marittima o aerea non vi avrà fatto ingresso, ai fini della presente legge, fino al momento dello sbarco, e, anche a tale momento, si considererà non avervi fatto ingresso fino a quando si manterrà nell'area portuale, o aeroportuale di arrivo (qualora esistente), a tal fine definita dall'autorità preposta all'immigrazione; chi non sia giunto in altra maniera nel Regno Unito si considererà non esservi entrato per tutto il tempo in cui vi sarà soggetto a detenzione, ammissione temporanea o remissione in libertà provvisoria (...)».

20 Al 1° gennaio 1973, data alla quale il Protocollo addizionale è entrato in vigore nei confronti del Regno Unito, le norme sull'immigrazione applicabili in tale Stato membro in materia di costituzione di imprese e di fornitura di servizi erano contenute nello Statement of Immigration Rules for Control on Entry (House of Commons Paper 509; in prosieguo: le «norme del 1973 in materia di immigrazione»).

- 21 Sotto il titolo «Imprenditori», il punto 30 delle norme del 1973 in materia di immigrazione era formulato nel modo seguente:
- «I passeggeri che non sono in grado di esibire un visto di ingresso [allo scopo di costituire un'impresa], ma che nondimeno sembrano in grado di soddisfare i requisiti di uno dei due articoli seguenti, sono ammessi, con divieto di lavoro, per un periodo non superiore a due mesi e sono sollecitati a sottoporre il loro caso al Home Office».
- 22 Il punto 31 delle dette norme imponeva al richiedente l'obbligo di avere fondi sufficienti da investire nell'impresa, qualora essa fosse già stata costituita, e per sostenere le perdite ad esso incombenti. Esso prevedeva, in particolare, che l'interessato dovesse essere in grado di provvedere a sé stesso, nonché alle persone a suo carico, e che dovesse essere attivamente coinvolto nell'esercizio dell'impresa.
- 23 Il punto 32 delle medesime norme disponeva:
- «Se il richiedente desidera avviare un'attività economica nel Regno Unito per conto proprio dovrà dimostrare che farà entrare nel paese fondi sufficienti per avviare un'attività economica che si può realisticamente supporre che permetterà a lui ed alle persone a suo carico di mantenersi senza fare ricorso ad un impiego per il quale sia necessario un permesso di lavoro».
- 24 A partire da allora, il Regno Unito ha progressivamente introdotto norme sull'immigrazione più onerose per coloro che chiedono di entrare nel suo territorio con l'intenzione di avviare un'attività imprenditoriale o di fornire servizi.
- 25 Al riguardo, disposizioni dettagliate sono esposte agli artt. 201-205 delle norme in materia di immigrazione adottate dalla Camera dei comuni nel 1994 (United Kingdom Immigration Rules 1994, House of Commons Paper 395), nel testo applicabile dal 1° ottobre 1994 e attualmente in vigore nella loro versione modificata (in prosieguo: le «norme del 1994 in materia di immigrazione»).
- 26 È pacifico che le norme del 1994 in materia di immigrazione, attualmente in vigore nel Regno Unito, sono più restrittive, per quanto riguarda il trattamento delle domande per i visti di ingresso provenienti da persone che hanno intenzione di esercitare in tale Stato membro un'attività economica indipendente, delle disposizioni corrispondenti delle norme del 1973 in materia di immigrazione.

Le cause principali e la questione pregiudiziale

- 27 Dalla decisione di rinvio risulta che i sigg. Tum e Dari sono arrivati nel Regno Unito per via marittima, il primo nel novembre 2001 in provenienza dalla Germania, e il secondo nell'ottobre 1998 in provenienza dalla Francia.
- 28 In seguito al rigetto della loro domanda d'asilo, è stata disposta la loro espulsione in applicazione della convenzione sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle Comunità europee, firmata a Dublino il 15 giugno 1990 (GU 1997, C 254, pag. 1); tale misura di allontanamento non è stata però attuata dalle autorità nazionali competenti, di modo che gli interessati si trovano tuttora sul territorio del Regno Unito.

- 29 Avendo ottenuto, in conformità all'art. 11, n. 1, della legge del 1971 in materia di immigrazione, soltanto un'ammissione temporanea nel Regno Unito, che non equivale, in base alla normativa di quest'ultimo, ad un'autorizzazione formale di ingresso in tale Stato membro ed è peraltro collegata al divieto di esercitare un impiego, i sigg. Tum e Dari hanno chiesto un visto d'ingresso in tale Stato membro allo scopo di dedicarsi sul suo territorio ad un'attività professionale indipendente.
- 30 A tal fine, gli interessati hanno invocato l'Accordo di associazione, sostenendo in particolare che, in forza dell'art. 41, n. 1, del Protocollo addizionale, le loro domande di ammissione nello Stato membro ospitante dovevano essere esaminate alla luce della normativa nazionale in materia di immigrazione applicabile alla data di entrata in vigore del detto Protocollo nei confronti del Regno Unito, cioè la normativa in vigore al 1° gennaio 1973.
- 31 Il Secretary of State si è tuttavia rifiutato di accogliere le domande dei sigg. Tum e Dari ed ha applicato la normativa nazionale in materia di immigrazione in vigore alla data in cui tali domande erano state presentate.
- 32 Contro tali decisioni di rigetto delle loro domande i sigg. Tum e Dari hanno proposto ricorsi di annullamento, che sono stati esaminati simultaneamente dalla High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), e dichiarati fondati con sentenza di quest'ultima il 19 novembre 2003. Tale sentenza è stata sostanzialmente confermata dalla sentenza della Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) del 24 maggio 2004. Secondo i detti giudici, la situazione dei due cittadini turchi di cui trattasi non è basata su elementi che costituiscono frode e non pone in discussione la tutela di un interesse legittimo dello Stato, come l'ordine pubblico, la sicurezza e la salute. Tali giudici hanno anche considerato che gli interessati possono validamente fondarsi sulla clausola di «standstill» enunciata all'art. 41, n. 1, del Protocollo addizionale per ottenere che l'esame delle loro domande di ingresso nel Regno Unito allo scopo di esercitarvi un'attività economica indipendente sia effettuato alla luce delle norme del 1973 in materia di immigrazione.
- 33 Il Secretary of State è stato quindi autorizzato a ricorrere dinanzi alla House of Lords.
- 34 Dato che le parti della causa principale controvertono sulla questione se la clausola di «standstill» enunciata al detto art. 41, n. 1, si applichi alla normativa del Regno Unito in materia di prima ammissione di cittadini turchi che chiedono di beneficiare della libertà di stabilimento in tale Stato membro, la House of Lords ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'art. 41, n. 1, del Protocollo addizionale (...) debba essere interpretato nel senso che vieta ad uno Stato membro di introdurre nuove restrizioni, rispetto alla data in cui il detto Protocollo è entrato in vigore in tale Stato membro, in ordine alle condizioni e alla procedura per l'ingresso nel suo territorio di un cittadino turco che intenda esercitare un'attività economica nello Stato membro in questione».

Sulla questione pregiudiziale

Osservazioni presentate alla Corte

- 35 Secondo il governo del Regno Unito, gli stranieri che, come i sigg. Tum e Dari, non sono mai stati formalmente ammessi sul suo territorio non beneficiano della garanzia sancita dalla

clausola di «standstill» enunciata all'art. 41, n. 1, del Protocollo addizionale. L'ambito di applicazione di tale disposizione sarebbe infatti limitato agli stranieri che, come il cittadino turco su cui verteva la controversia decisa con la sentenza della Corte 11 maggio 2000, causa C-37/98, Savas (Racc. pag. I-2927), hanno fatto legalmente ingresso in uno Stato membro e che, in seguito, hanno cercato di stabilirvisi costituendo un'impresa. La circostanza che i sigg. Tum e Dari abbiano presentato regolare domanda per essere ammessi nel Regno Unito sarebbe priva di rilievo.

- 36 Tale governo ne deduce che, con riferimento ai due cittadini turchi di cui trattasi nelle cause principali, che non hanno fatto «ingresso» nel Regno Unito ai sensi dell'art. 11, n. 1, della legge del 1971 in materia di immigrazione, esso era legittimato ad applicare le norme del 1994 in materia di immigrazione, attualmente in vigore, che sono più restrittive di quelle che erano applicabili al 1° gennaio 1973, in quanto impongono in particolare una nuova condizione, secondo cui gli stranieri che intendono avvalersi della libertà di stabilimento sul territorio del detto Stato membro sono tenuti a presentare un visto d'ingresso valido.
- 37 Per sostenere tale asserto il governo del Regno Unito si basa sulla citata sentenza Savas e afferma che dai punti 58-67 di essa risulterebbe che una persona che non è stata legalmente ammessa in un Stato membro deve essere considerata esclusa dal beneficio di cui all'art. 41, n. 1, del Protocollo addizionale, in quanto tale disposizione disciplina soltanto le condizioni di stabilimento e quelle di soggiorno ad esse collegate. Al riguardo esisterebbe un'importante differenza tra la decisione di concedere ad un cittadino turco un visto di primo ingresso nel Regno Unito e quella di autorizzare tale cittadino, regolarmente ammesso sul territorio del medesimo Stato, a soggiornarvi come imprenditore. La detta sentenza Savas avrebbe soltanto accertato che il cittadino turco, una volta che abbia fatto legalmente ingresso nel territorio di uno Stato membro, può invocare il beneficio della clausola di «standstill» enunciato all'art. 41, n. 1, del Protocollo addizionale, anche se, alla data alla quale egli fa valere tale disposizione, non si trovi più in posizione regolare per quanto riguarda il suo soggiorno in tale Stato. Per contro, la detta clausola sarebbe semplicemente inapplicabile nell'ipotesi in cui tale cittadino solleciti un primo visto d'ingresso. Infatti, fintantoché la Repubblica di Turchia non è uno Stato membro dell'Unione europea, tale questione continuerebbe a rientrare nella competenza esclusiva di ciascuno Stato membro (v. in tal senso, in particolare, sentenza Savas, cit., punto 58).
- 38 In subordine, il governo del Regno Unito sostiene che il Protocollo addizionale non ha lo scopo di conferire diritti ai richiedenti asilo la cui domanda è stata respinta e che possono essere espulsi verso un altro Stato membro in applicazione della Convenzione di Dublino del 15 giugno 1990. In tale contesto, occorrerebbe escludere dal beneficio di tutti i vantaggi previsti dal Protocollo addizionale cittadini turchi, come i sigg. Tum e Dari, ai quali non è stato concesso nel Regno Unito alcun diritto d'asilo. Qualsiasi altra interpretazione potrebbe condurre ad un abuso.
- 39 All'udienza il governo olandese ha sostenuto essenzialmente la stessa posizione del governo del Regno Unito.
- 40 Quanto ai sigg. Tum e Dari, essi ammettono che la clausola di «standstill» di cui all'art. 41, n. 1, del Protocollo addizionale non concede loro, di per sé, alcun diritto di stabilimento, di soggiorno o di ingresso sul territorio di uno Stato membro e che le controversie relative a tali diritti devono in linea di principio essere esaminate soltanto alla luce della legislazione nazionale dello Stato membro interessato. Essi asseriscono, tuttavia, che l'ambito di applicazione della detta clausola copre non soltanto le condizioni di stabilimento e di

soggiorno, ma logicamente anche quelle direttamente connesse a queste ultime, cioè le condizioni relative all'ingresso dei cittadini turchi sul territorio dello Stato membro ospitante. Essi ne deducono che le loro domande di visto d'ingresso ai fini dell'esercizio di un'attività professionale indipendente nel Regno Unito devono essere esaminate alla luce di norme in materia di immigrazione che non siano più restrittive di quelle che erano in vigore il 1° gennaio 1973.

- 41 A sostegno della loro tesi, i sigg. Tum e Dari invocano in particolare i seguenti argomenti:
- la suddetta interpretazione sarebbe conforme alla finalità dell'Accordo di associazione e del Protocollo addizionale, consistente nella progressiva eliminazione delle restrizioni alla libertà di stabilimento;
 - nel diritto comunitario, la Corte avrebbe interpretato la libertà di stabilimento nel senso in cui contempla tanto le condizioni di ingresso quanto le condizioni di soggiorno sul territorio di uno Stato membro quali corollari necessari dell'esercizio della detta libertà (v. in tal senso, in particolare, sentenze 8 aprile 1976, causa 48/75, Royer, Racc. pag. 497, punto 50; 12 dicembre 1990, cause riunite C-100/89 e C-101/89, Kaefer e Procacci, Racc. pag. I-4647, punto 15; nonché 27 settembre 2001, causa C-257/99, Barkoci e Malik, Racc. pag. I-6557, punti 44, 50, 58 e 83) e non esisterebbe alcun motivo per cui la clausola di «standstill» enunciata all'art. 41, n. 1, del Protocollo addizionale non possa anch'essa essere intesa in tal senso, in particolare tenuto conto dell'obiettivo definito all'art. 13 dell'Accordo di associazione;
 - la clausola di «standstill» sarebbe svuotata della sua sostanza e del suo effetto utile se gli Stati membri fossero autorizzati a rendere più difficoltosa, o impossibile, l'ammissione dei cittadini turchi sul loro territorio, in quanto la garanzia dello status quo per quanto riguarda le condizioni del loro stabilimento e/o del loro soggiorno sarebbe in tal caso privata di tutta la sua portata pratica;
 - non vi sarebbe alcuna indicazione né nella detta clausola di «standstill» né, in modo più generale, nella disciplina relativa all'Associazione CEE-Turchia, tale da lasciar intendere che l'applicazione della detta clausola sia limitata alle condizioni di soggiorno e di stabilimento, con esclusione delle condizioni di ingresso. Le differenze di formulazione tra la clausola di «standstill» contenuta nell'art. 41, n. 1, del Protocollo addizionale e la formulazione dell'analoga clausola di cui all'art. 13 della decisione n. 1/80, applicabile ai lavoratori subordinati, sarebbero al riguardo significative. Inoltre, la giurisprudenza della Corte in materia sarebbe di carattere generale.
- 42 I sigg. Tum e Dari sottolineano che la loro posizione è corroborata dalla citata sentenza Savas, dalla quale risulterebbe che la prima delle dette clausole di «standstill» era applicabile a una persona che aveva soggiornato illegalmente nel Regno Unito per 11 anni, mentre essi hanno presentato regolari domande di ammissione in tale Stato. Poiché la Corte ha considerato che il sig. Savas poteva validamente invocare la detta clausola e che, di conseguenza, la sua domanda doveva essere disciplinata da norme nazionali non più restrittive di quelle in vigore al 1° gennaio 1973, essi sostengono di dover beneficiare anch'essi di siffatta interpretazione.
- 43 Infine, il rigetto delle domande d'asilo dei sigg. Tum e Dari non sarebbe pertinente al fine di stabilire se l'art. 41, n. 1, del Protocollo addizionale sia applicabile o no alla loro situazione.

- 44 Il governo slovacco e la Commissione delle Comunità europee sostengono in larga misura l'interpretazione proposta dai sigg. Tum e Dari.

Soluzione della Corte

- 45 Per risolvere la questione presentata dal giudice del rinvio, occorre ricordare che, come si è osservato al punto 29 della presente sentenza, non si è ritenuto, in conformità all'art. 11, n. 1, della legge del 1971 in materia di immigrazione, che i sigg. Tum e Dari avessero fatto ingresso nel territorio del Regno Unito, in quanto, essendo essi privi di permesso di ingresso in tale Stato membro, la loro ammissione fisica temporanea non equivale, in applicazione della normativa nazionale rilevante, ad un vero visto d'ingresso sul suo territorio.
- 46 In tal contesto, è pacifico che l'art. 41, n. 1, del Protocollo addizionale ha effetto diretto negli Stati membri, di modo che i diritti che esso conferisce ai cittadini turchi ai quali si applica possono essere fatti valere dinanzi ai giudici nazionali per escludere l'applicazione delle norme di diritto interno ad esso contrarie. Tale disposizione enuncia infatti, in termini chiari, precisi e incondizionati, una clausola non equivoca di «standstill», comportante un obbligo assunto dalle parti contraenti che si risolve giuridicamente in una semplice astensione (v. sentenze Savas, cit., punti 46-54 e 71, secondo trattino, nonché 21 ottobre 2003, cause riunite C-317/01 e C-369/01, Abatay e a., Racc. pag. I-12301, punti 58, 59 e 117, primo trattino).
- 47 Inoltre, è pacifico che, nell'ipotesi in cui l'art. 41, n. 1, si applichi alla prima ammissione in uno Stato membro di cittadini turchi che intendono avvalersi sul suo territorio della libertà di stabilimento ai sensi dell'Accordo di associazione, la normativa in materia di immigrazione applicata dal Secretary of State per decidere delle domande presentate dai sigg. Tum e Dari costituisce una «nuova restrizione» ai sensi di tale disposizione del Protocollo addizionale, in quanto le parti della causa principale convengono che la detta normativa nazionale, resa applicabile a partire dal 1° ottobre 1994, ha lo scopo o quantomeno il risultato di assoggettare l'ingresso dei cittadini turchi nel Regno Unito a condizioni sostanziali e/o procedurali più severe di quelle applicabili alla data di entrata in vigore del detto Protocollo nei confronti di tale Stato membro, cioè il 1° gennaio 1973.
- 48 Con riferimento alla determinazione della portata *ratione materiae* della clausola di «standstill» di cui al detto art. 41, n. 1, va ricordato che, in base alla sua stessa formulazione, tale disposizione vieta in particolare le nuove restrizioni «alla libertà di stabilimento».
- 49 Al riguardo, risulta già dalla giurisprudenza della Corte che la detta clausola di «standstill» osta all'adozione, da parte di uno Stato membro, di qualsiasi nuova misura che abbia per oggetto o per effetto di sottoporre lo stabilimento e, correlativamente, il soggiorno di un cittadino turco nel suo territorio a condizioni più restrittive di quelle che erano applicabili al momento dell'entrata in vigore del detto protocollo addizionale nei confronti dello Stato membro considerato (v. citate sentenze Savas, punto 69, nonché Abatay e a., punto 66).
- 50 Tale giurisprudenza non contempla esplicitamente la prima ammissione dei cittadini turchi sul territorio dello Stato membro ospitante.
- 51 Peraltro, con riferimento alle cause decise con le citate sentenze Savas nonché Abatay e a., la Corte non doveva statuire su tale questione, dato che tanto il sig. Savas quanto i trasportatori stradali di cui trattavasi nelle cause decise con la sentenza Abatay e a. erano stati ammessi negli Stati membri interessati grazie a visti rilasciati in conformità alla pertinente normativa nazionale.

- 52 Per quanto riguarda il significato della clausola di «standstill» di cui all'art. 41, n. 1, del Protocollo addizionale, dalla giurisprudenza deriva anche che né tale clausola né la disposizione che la contiene sono, di per sé, tali da conferire al cittadino turco un diritto di stabilimento, né, correlativamente, un diritto di soggiorno direttamente derivanti dalla normativa comunitaria (v. citate sentenze Savas, punti 64 e 71, terzo trattino, nonché Abatay e a., punto 62). Orbene, la stessa considerazione vale anche con riferimento al primo ingresso di un cittadino turco sul territorio di uno Stato membro.
- 53 Per contro, in conformità alla detta giurisprudenza, tale clausola di «standstill» deve essere intesa nel senso che essa vieta l'introduzione di qualsiasi nuova misura che avrebbe lo scopo o l'effetto di sottoporre lo stabilimento dei cittadini turchi in uno Stato membro a condizioni più restrittive di quelle che derivavano dalle norme ad essi applicabili alla data di entrata in vigore del Protocollo addizionale nei confronti dello Stato membro considerato (v. citate sentenze Savas, punti 69, 70 e 71, quarto trattino, nonché Abatay e a., punti 66 e 117, secondo trattino).
- 54 L'art. 41, n. 1, del Protocollo addizionale non ha pertanto l'effetto di concedere ai cittadini turchi un diritto di ingresso sul territorio di uno Stato membro, in quanto tale diritto di carattere positivo non può essere dedotto dalla normativa comunitaria attualmente applicabile, ma rimane al contrario disciplinato dalla normativa nazionale.
- 55 Ne consegue che una clausola di «standstill» come quella prevista all'art. 41, n. 1, del Protocollo addizionale opera non come norma sostanziale, rendendo inapplicabile il diritto sostanziale pertinente al quale si sostituirebbe, ma come una norma di natura quasi procedurale, che stabilisce, *ratione temporis*, quali sono le disposizioni della normativa di uno Stato membro alla luce delle quali occorre valutare la situazione di un cittadino turco che intende avvalersi della libertà di stabilimento in uno Stato membro.
- 56 In tale contesto, non può essere accolta l'argomentazione del governo del Regno Unito secondo cui la tesi sostenuta dai ricorrenti nella causa principale pregiudicherebbe in modo intollerabile il principio della competenza esclusiva degli Stati membri in materia di immigrazione, come interpretato da una costante giurisprudenza della Corte.
- 57 Infatti, anche se dalla detta giurisprudenza risulta che, allo stato attuale del diritto comunitario, la prima ammissione di un cittadino turco sul territorio di uno Stato membro è in linea di principio esclusivamente disciplinata dal diritto nazionale del detto Stato (v., in particolare, le citate sentenze Savas, punti 58 e 65, nonché Abatay e a., punti 63 e 65), la Corte ha svolto tale constatazione al solo scopo di risolvere negativamente la questione se la clausola di «standstill» di cui all'art. 41, n. 1, del Protocollo addizionale potesse, di per sé, conferire ad un cittadino turco il beneficio di taluni diritti positivi in materia di libertà di stabilimento (citate sentenze Savas, punti 58-67, nonché Abatay e a., punti 62-65).
- 58 Tuttavia, la detta clausola di «standstill» non rimette in discussione la competenza di principio degli Stati membri a determinare la loro politica nazionale in materia di immigrazione. Infatti, la sola circostanza che, a partire dalla sua entrata in vigore, tale clausola imponga ai detti Stati un obbligo di astensione avente l'effetto di limitare, in una certa misura, il loro margine di manovra in materia non consente di ritenere che tale situazione pregiudicherebbe la sostanza stessa della competenza sovrana degli Stati interessati nell'ambito della politica dell'immigrazione (v., analogamente, sentenza 16 maggio 2006, causa C-372/04, Watts, Racc. pag. I-4325, punto 121).

- 59 Non può essere accolta l'interpretazione del governo del Regno Unito secondo cui dalla citata sentenza Savas deriverebbe che un cittadino turco può far valere il beneficio della detta clausola di «standstill» soltanto se ha fatto regolare ingresso in uno Stato membro, in quanto la circostanza che, alla data della sua domanda di stabilimento, il soggiorno dell'interessato nello Stato membro ospitante sia regolare o no è priva di rilievo, mentre, per contro, la detta clausola non si applicherebbe alle condizioni della prima ammissione di un cittadino turco sul territorio di uno Stato membro.
- 60 Occorre osservare in tale contesto che l'art. 41, n. 1, del Protocollo addizionale riguarda le nuove restrizioni introdotte in particolare con riferimento «alla libertà di stabilimento» in generale e che non limita il proprio ambito di applicazione sottraendo, come fa l'art. 13 della decisione n. 1/80, taluni aspetti specifici alla sfera di tutela riconosciuta in base alla prima delle dette due disposizioni.
- 61 Va aggiunto che l'art. 41, n. 1, del Protocollo addizionale mira a creare condizioni favorevoli all'attuazione progressiva della libertà di stabilimento mediante il divieto assoluto rivolto alle autorità nazionali di introdurre qualsiasi nuovo ostacolo all'esercizio della detta libertà rendendo più severe le condizioni esistenti in un dato momento, allo scopo di non rendere più difficoltose le condizioni della sua realizzazione graduale tra gli Stati membri e la Repubblica di Turchia. La detta disposizione del Protocollo addizionale si presenta pertanto come la premessa indispensabile dell'art. 13 dell'Accordo di associazione, del quale costituisce la premessa indispensabile ai fini della progressiva abolizione delle restrizioni nazionali alla libertà di stabilimento (sentenza Abatay e a., cit., punti 68 e 72). Anche se, durante una prima fase nella prospettiva dell'attuazione progressiva di tale libertà, le restrizioni nazionali preesistenti in materia di stabilimento possono essere mantenute (v., analogamente, sentenze 23 marzo 1983, causa 77/82, Peskeloglou, Racc. pag. 1085, punto 13, nonché Abatay e a., cit., punto 81), è effettivamente necessario provvedere a che non venga introdotto alcun nuovo ostacolo al riguardo, per non pregiudicare in misura maggiore la graduale attuazione di tale libertà.
- 62 Orbene, è necessario constatare che, finora, il consiglio di associazione non ha adottato alcuna misura sulla base dell'art. 41, n. 2, del Protocollo addizionale ai fini della effettiva eliminazione ad opera delle parti contraenti delle restrizioni esistenti alla libertà di stabilimento, in conformità ai principi esposti all'art. 13 dell'Accordo di associazione. Peraltro, risulta dalla giurisprudenza della Corte che nessuna di queste ultime due disposizioni produce effetto diretto (sentenza Savas, cit., punto 45).
- 63 Per tali motivi, va considerato che la clausola di «standstill» di cui all'art. 41, n. 1, del Protocollo addizionale deve essere applicata anche alla normativa relativa alla prima ammissione dei cittadini turchi in uno Stato membro sul territorio del quale essi intendono avvalersi della libertà di stabilimento ai sensi dell'Accordo di associazione.
- 64 Per quanto riguarda, infine, l'argomento fatto valere in subordine dal governo del Regno Unito, secondo cui i richiedenti asilo la cui domanda è stata respinta, come i ricorrenti nella causa principale, non devono essere autorizzati a invocare il beneficio di cui all'art. 41, n. 1, del Protocollo addizionale, in quanto ogni altra interpretazione equivarrebbe ad ammettere frodi o abusi, occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, gli interessati non possono avvalersi abusivamente o fraudolentemente del diritto comunitario (sentenza 21 febbraio 2006, causa C-255/02, Halifax e a., Racc. pag. I-1609, punto 68) e che i giudici nazionali possono, caso per caso, tenere conto, sulla base di elementi obiettivi, del comportamento abusivo o fraudolento delle persone interessate per rifiutare loro, se

necessario, il beneficio delle invocate disposizioni di diritto comunitario (v., in particolare, sentenza 9 marzo 1999, causa C-212/97, Centros, Racc. pag. I-1459, punto 25).

- 65 Tuttavia, nelle cause principali, risulta dai fascicoli trasmessi alla Corte dal giudice del rinvio che i giudici che hanno statuito nel merito delle controversie attualmente pendenti dinanzi alla House of Lords hanno espressamente dichiarato che ai sigg. Tum et Dari non può essere contestata alcuna frode e che non viene neppure in considerazione la tutela di un interesse legittimo dello Stato, come l'ordine pubblico, la sicurezza o la salute (v. punto 32 della presente sentenza).
- 66 Del resto, dinanzi alla Corte non è stato neppure fatto valere alcun elemento concreto tale da lasciar intendere che, nelle cause principali, l'applicazione della clausola di «standstill» di cui all'art. 41, n. 1, del Protocollo addizionale sarebbe stata invocata dagli interessati all'unico scopo di beneficiare abusivamente dei vantaggi previsti dal diritto comunitario.
- 67 In tale contesto, la circostanza che i sigg. Tum e Dari avessero presentato, anteriormente alle loro domande di visto d'ingresso nel Regno Unito ai fini dell'esercizio della libertà di stabilimento, domande di asilo, che sono state tuttavia respinte dalle competenti autorità di tale Stato membro, non può essere considerata di per sé costitutiva di abuso o frode.
- 68 Peraltro, l'art. 41, n. 1, del Protocollo addizionale non enuncia alcun limite quanto al suo ambito di applicazione con riferimento, in particolare, ai cittadini turchi ai quali sarebbe stato rifiutato dalle dette autorità il beneficio dello status di rifugiato, di modo che il rigetto delle domande di asilo dei sigg. Tum e Dari è privo di qualsiasi pertinenza per decidere se la detta disposizione trovi applicazione nelle cause principali.
- 69 Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, occorre risolvere la questione presentata dichiarando che l'art. 41, n. 1, del Protocollo addizionale deve essere interpretato nel senso che, a partire dall'entrata in vigore di tale Protocollo nei confronti dello Stato membro interessato, esso vieta l'introduzione di qualsiasi nuova restrizione all'esercizio della libertà di stabilimento, incluse quelle riguardanti le condizioni sostanziali e/o procedurali in materia di prima ammissione nel territorio del detto Stato dei cittadini turchi che intendono esercitarvi un'attività professionale come lavoratori indipendenti.

Sulle spese

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

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

L'art. 41, n. 1, del Protocollo addizionale, firmato a Bruxelles il 23 novembre 1970 e concluso, approvato e ratificato a nome della Comunità con regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1972, n. 2760, deve essere interpretato nel senso che, a partire dall'entrata in vigore di tale Protocollo nei confronti dello Stato membro interessato, esso vieta l'introduzione di tutte le nuove restrizioni all'esercizio della libertà di stabilimento, incluse quelle riguardanti le condizioni sostanziali e/o procedurali in materia di prima ammissione nel

territorio del detto Stato dei cittadini turchi che intendono esercitarvi un'attività professionale come lavoratori indipendenti.