

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

GIUSEPPE TESAURO

presentate il 2 ottobre 1990*

*Signor Presidente,
Signori Giudici,*

hanno dato origine al presente procedimento, rinviando per il resto alla relazione d'udienza.

1. Con il presente rinvio pregiudiziale il Tribunal de première instance di Liegi ha sottoposto alla Corte quattro quesiti volti a far interpretare alcune norme del Trattato e di diritto derivato concernenti la libera circolazione dei lavoratori e il diritto di stabilimento, in particolare: gli artt. 3, lett. c), 7, 48 e seguenti, 52 e seguenti del Trattato, nonché il regolamento (CEE) del Consiglio n. 1612/68¹ e le direttive del Consiglio 68/360/CEE² 73/148/CEE³ e 64/221/CEE⁴.

Tali quesiti, strettamente connessi tra di loro, concernono, in sostanza, la natura del diritto di soggiorno dei cittadini comunitari che svolgono un'attività economica in uno Stato membro diverso da quello di cui hanno la nazionalità.

Il contesto normativo in cui si inserisce la controversia è fin troppo noto; mi limito pertanto a richiamare brevemente i fatti che

2. La sig.ra Roux, di nazionalità francese, giungeva in Belgio dove presentava una domanda per il rilascio del permesso di soggiorno, presso l'amministrazione comunale della città di Liegi, dichiarando di esercitare l'attività di cameriera autonoma.

L'ufficio per gli stranieri rigettava tale domanda adducendo che la Roux non svolgeva attività di cameriera indipendente, bensì era legata da un vincolo di subordinazione al datore di lavoro. Di conseguenza, la Roux non avrebbe svolto una tale attività in conformità alla normativa sociale vigente in Belgio per i lavoratori subordinati. Le veniva intimato, pertanto, di lasciare il territorio.

La Roux impugnava tale decisione chiedendo, in via cautelare, il rilascio del permesso di soggiorno e la non esecuzione del provvedimento di espulsione.

* Lingua originale: l'italiano.

1 — Regolamento 15 ottobre 1968, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità (GU L 257 del 19.10.1968, pag. 2).

2 — Direttiva 15 ottobre 1968, relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei lavoratori degli Stati membri e delle loro famiglie all'interno della Comunità (GU L 257 del 19.10.1968, pag. 13).

3 — Direttiva 21 maggio 1973, relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei cittadini degli Stati membri all'interno della Comunità in materia di stabilimento e di prestazione di servizi (GU L 172 del 28.6.1973, pag. 14).

4 — Direttiva 25 febbraio 1964, per il coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento e il soggiorno degli stranieri, giustificati da motivi d'ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica (GU 56 del 4.4.1964, pag. 850).

3. Constatato che le competenti autorità belghe non contestano che la Roux svolga effettivamente un'attività economica in Belgio e considerato che in tale Stato esistono due distinti permessi di soggiorno, a seconda che l'attività sia svolta a titolo di lavoratore subordinato o autonomo, il giudice di rinvio ha posto a questa Corte quattro quesiti che si possono riassumere come segue:

- « 1) Se il diritto di soggiorno, e dunque il rilascio del relativo permesso, sia subordinato, ai sensi della normativa comunitaria applicabile, al rispetto delle norme nazionali sulla previdenza sociale; in particolare, se la circostanza che il cittadino in questione sia iscritto al regime previdenziale dei lavoratori autonomi piuttosto che a quello dei lavoratori subordinati possa giustificare un provvedimento di espulsione.
 - 2) Se gli articoli rilevanti delle direttive 68/360 e 73/148 vietino agli Stati membri di esigere l'iscrizione ad un regime di previdenza sociale ai fini dell'ottenimento del permesso di soggiorno.
 - 3) Se la normativa comunitaria applicabile imponga agli Stati membri di rilasciare il permesso di soggiorno allorché è incontestato l'effettivo esercizio di un'attività economica ma ne è in discussione la qualifica (indipendente o subordinata).
 - 4) Se sia consentito agli Stati membri, in base a detta normativa, di rifiutare ad un cittadino comunitario il rilascio del permesso di soggiorno per il fatto che svolga la sua attività in difformità alla normativa sociale vigente ».
4. Questa Corte ha già avuto modo di pronunciarsi in più occasioni in argomento; una giurisprudenza consolidata ed esaustiva consente pertanto di rispondere agevolmente ai quesiti posti dal giudice a quo, quesiti che, lo ripeto, concernono, nella sostanza, la natura stessa del diritto di soggiorno.

Ricordo innanzitutto quanto la Corte ha affermato nella nota sentenza Royer, cioè che « (...) 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 specie per cercarvi o svolgervi un'attività professionale subordinata o indipendente, (...) — è un diritto attribuito direttamente dal Trattato o, a seconda dei casi, dalle disposizioni adottate per la sua attuazione »⁵. Ne consegue, come la Corte stessa ha chiarito, che il diritto di soggiorno si acquista indipendentemente dal rilascio di un documento di soggiorno da parte delle competenti autorità di uno Stato membro. Pertanto, il rilascio del permesso di soggiorno va considerato « non già come un atto costitutivo di diritti, ma come un atto destinato a comprovare, da parte di uno Stato membro, la posizione individuale del cittadino di un altro Stato membro nei confronti delle norme comunitarie »⁶.

È evidente dunque che il permesso di soggiorno, per i cittadini comunitari, ha natura esclusivamente dichiarativa di un diritto, allorché ricorrono determinati presupposti.

5. Nella fattispecie in esame, è incontestato che la Roux svolga un'attività economica in Belgio e, dato che il diritto di soggiorno, come la Corte ha chiarito a più riprese, è soggetto alla sola condizione che la persona interessata eserciti un'attività economica rientrante nella sfera d'applicazione dell'art. 48, o 52 o 59 del Trattato, ne deriva che la Roux beneficia di tale diritto ai sensi della normativa comunitaria applicabile, e ciò a

5 — Sentenza 8 aprile 1976, punti 31-33 della motivazione, (causa 48/75, Racc. pag. 497). In senso analogo v. sentenza 14 luglio 1977, Sagulo (causa 8/77, Racc. pag. 1495) nonché sentenza 3 luglio 1980, Pieck (causa 157/79, Racc. pag. 2171).

6 — Sentenza Royer, (citata, Racc. pag. 512).

prescindere dal fatto che svolga una tale attività a titolo indipendente o subordinato.

Ciò premesso, occorre dunque verificare, relativamente al permesso di soggiorno, se esistono i presupposti per il suo rilascio. Ora, allorché trattasi di un lavoratore subordinato, due sono le condizioni che il cittadino comunitario deve soddisfare: deve essere munito di un passaporto o carta d'identità al momento di entrare nel territorio di un altro Stato membro e deve presentare un attestato del datore di lavoro (art. 4 della direttiva 68/360). Il lavoratore indipendente, oltre ad essere in possesso di uno dei succitati documenti d'identità, deve provare — con qualsiasi mezzo idoneo allo scopo — di esercitare una attività autonoma (art. 6 della direttiva 73/148).

Nessuna altra condizione è richiesta e, come la Corte stessa ha affermato a proposito dei lavoratori subordinati, gli Stati membri hanno « l'obbligo di rilasciare il documento di soggiorno a chiunque dimostri, mediante gli appositi documenti, di appartenere ad una delle categorie contemplate dall'art. 1 della stessa direttiva »⁷. Tale statuizione si applica ugualmente ai lavoratori indipendenti, allorché sono soddisfatte le condizioni di cui all'art. 6 della citata direttiva 73/148.

Nel caso di specie, i documenti presentati dalla Roux soddisfano le condizioni per il rilascio del permesso di soggiorno, conformemente alle succitate disposizioni, sia che svolga la sua attività in qualità di lavoratore autonomo che in qualità di lavoratore subordinato.

⁷ — Sentenza Royer, punto 37 della motivazione (citata, Racc. pag. 512).

6. Dato quanto precede, è agevole rilevare che gli Stati membri non possono richiedere altri documenti o comunque imporre altre condizioni oltre quelle previste dalla normativa comunitaria in discorso.

Siffatta constatazione consente di dare una risposta complessiva ai primi tre quesiti posti dal giudice a quo. Infatti, la circostanza che, nella fattispecie, sia in discussione la qualifica dell'attività svolta dalla Roux, è irrilevante ai fini della normativa comunitaria applicabile. Il rilascio del permesso di soggiorno, e a priori il diritto di soggiorno, non può essere condizionato al rispetto di norme nazionali sulla previdenza sociale o di altro tipo e dunque, nella specie, alla circostanza che la Roux sia iscritta al regime previdenziale per i lavoratori autonomi piuttosto che a quello per i lavoratori subordinati. Ciò che rileva è invece che la Roux rientra nella sfera di applicazione *ratione personae* della normativa comunitaria in questione e soddisfa le condizioni necessarie per l'ottenimento del permesso di soggiorno.

7. Quanto al quarto quesito posto dal giudice di rinvio, che mira sostanzialmente a sapere quali sanzioni possa comportare un eventuale inadempimento degli obblighi derivanti dalla legislazione sociale interna, va innanzitutto ricordato che, conformemente alla giurisprudenza di questa Corte, eventuali sanzioni a carico di cittadini di un altro Stato membro che siano determinate dal non rispetto di norme e procedure nazionali, sanzioni quindi che si applicano anche nei confronti dei propri cittadini, non possono essere sproporzionate.

In particolare, non possono essere tali da creare ostacoli alla libera circolazione dei lavoratori⁸. È escluso, pertanto, che possa essere negato il diritto di soggiorno a un cittadino comunitario che rientri nel campo di applicazione della normativa rilevante in materia. E meno che mai è consentita, su

tale base, l'adozione di un provvedimento di espulsione. Il non rispetto delle norme nazionali sulla previdenza sociale può, infatti, essere unicamente sanzionato in termini analoghi a quelli previsti per i propri cittadini, per il medesimo tipo di infrazioni.

8. Alla luce delle considerazioni che precedono, concludo pertanto proponendo alla Corte di rispondere come segue ai quesiti posti dal Tribunal de première instance di Liegi:

- « 1) Il diritto di soggiorno ed il rilascio del relativo permesso non sono subordinati al rispetto di norme nazionali sulla previdenza sociale; il mancato rispetto di tali norme, da parte di un lavoratore tutelato dal diritto comunitario, non può, da solo, legittimare un provvedimento di espulsione.
- 2) L'art. 4 della direttiva 68/360/CEE e l'art. 6 della direttiva 73/148/CEE vietano agli Stati membri di richiedere la previa iscrizione ad un regime di previdenza sociale come condizione per il rilascio del permesso di soggiorno.
- 3) Gli Stati membri hanno l'obbligo di rilasciare il permesso di soggiorno a chiunque dimostri, sulla base degli appositi documenti previsti dalle norme comunitarie applicabili, di beneficiare del diritto di soggiorno, senza che sia necessario, ai fini del diritto comunitario, qualificare l'attività svolta come indipendente o subordinata.
- 4) L'inosservanza di norme o procedure nazionali concernenti l'iscrizione ad un regime di previdenza sociale non consente agli Stati membri di rifiutare il rilascio del permesso di soggiorno e comunque di comminare sanzioni sproporzionate che creerebbero un ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori ».

8 — In tal senso v., da ultimo, sentenza 12 dicembre 1989, Lot-har Messner (causa C-265/88, Racc. pag. 4209).