

sporre del suddetto minimo vitale oppure si accontenti di mezzi di sussistenza inferiori a detto minimo, purché l'attività subordinata sia esercitata realmente ed effettivamente.

3. I motivi che hanno potuto spingere un lavoratore di uno Stato membro a

cercare un'occupazione in un altro Stato membro sono irrilevanti per quel che riguarda il diritto del lavoratore ad accedere e a soggiornare nel territorio di quest'ultimo Stato, sempreché l'interessato vi svolga o intenda svolgervi un'attività reale ed effettiva.

Nel procedimento 53/81,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dalla sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato dei Paesi Bassi, nella causa dinanzi ad essa pendente tra

D. M. LEVIN, residente in Amsterdam,

e

SECRETARIO DI STATO PER LA GIUSTIZIA,

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 48 del Trattato CEE, nonché di alcune disposizioni delle direttive e dei regolamenti comunitari in materia di libera circolazione delle persone all'interno della Comunità,

LA CORTE,

composta dai signori J. Mertens de Wilmars, presidente; G. Bosco, A. Touffait e O. Due, presidenti di Sezione; P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O'Keefe, T. Koopmans, U. Everling, A. Chloros e F. Grévisse, giudici,

avvocato generale: Sir Gordon Slynn
cancelliere: A. Van Houtte

ha pronunciato la presente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, il procedimento e le osservazioni presentate a norma dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto (CEE) della Corte di giustizia possono riassumersi come segue:

I — Gli antefatti e la fase scritta del procedimento

1. Il 13 gennaio 1978 la sig.ra D. M. Levin, cittadina britannica coniugata con un cittadino di un paese terzo, chiedeva un permesso di soggiorno nei Paesi Bassi. La richiesta veniva respinta il 20 marzo 1979, con provvedimento del capo della polizia locale di Amsterdam che si richiamava alla normativa olandese, ed in particolare al decreto in materia di stranieri, adducendo — tra l'altro — il fatto che il rilascio di un permesso di soggiorno sarebbe stato in contrasto con l'interesse generale, giacché la richiedente non esercitava più attività lavorativa dall'inizio del 1978 e quindi non si poteva considerare «cittadina CEE privilegiata» (begunstigd EEG-onderdand) ai sensi del decreto di cui sopra.

Con lettera al Segretario di Stato per la giustizia in data 9 aprile 1979, l'interessata presentava domanda di revisione del provvedimento, osservando, tra l'altro, che il non aver svolto attività lavorativa nei Paesi Bassi per un certo periodo non costituiva un valido motivo per rifiutarle

il permesso di soggiorno, giacché sia lei stessa che suo consorte disponevano di mezzi e redditi sufficienti per provvedere al loro sostentamento e poiché essa, nel frattempo, aveva inoltre intrapreso un'attività retribuita.

Poiché il Segretario di Stato non si era ancora pronunciato sulla domanda della Levin alla scadenza dei termini prescritti dalla legge olandese, l'interessata impugnava il silenzio-rifiuto, con lettera del 20 luglio 1979, dinanzi alla sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato olandese. Essa sosteneva che le spettava la qualifica di «cittadino CEE privilegiato» ai sensi del decreto olandese sugli stranieri, giacché essa aveva la cittadinanza di un altro Stato membro e svolgeva attività retribuita nei Paesi Bassi. Ad ogni modo, sia la ricorrente che il suo coniuge disponevano di redditi e mezzi idonei a garantire la loro sussistenza.

Dal canto suo, il Segretario di Stato osservava in questa controversia che la ricorrente non poteva considerarsi «cittadino CEE privilegiato» giacché l'attività che essa svolge non le procura idonei mezzi di sussistenza, pari almeno al minimo di retribuzione contemplato dalla legge nei Paesi Bassi. Inoltre non sussisteva nemmeno il presupposto, che si deve evincere dalla disciplina olandese, secondo cui il cittadino di uno Stato membro deve avere l'intenzione — soggettiva — di svolgere un'attività lavorativa, poiché la ricorrente ha intrapreso un'attività retribuita nei Paesi Bassi onde far sì che il suo coniuge, cittadino di un

Paese terzo, fosse considerato «cittadino CEE privilegiato».

Ritenendo che la controversia faccia sorgere problemi di diritto comunitario, la sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato ha sospeso il procedimento per sottoporre alla Corte di giustizia, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1. Se la nozione di "begunstigde EEG-onderdaan" (cittadino CEE privilegiato) con la quale s'intende, nella legislazione olandese, un cittadino di uno Stato membro ai sensi dell'art. 1 della direttiva del Consiglio delle Comunità europee 25 febbraio 1964, n. 64/221, ed alla quale detta legislazione si riferisce per definire la categoria di persone cui si applicano l'art. 48 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, nonché il regolamento 15 ottobre 1968, n. 1612, e le direttive 25 febbraio 1964, n. 64/221, e 15 ottobre 1968, n. 68/360, emanati dal Consiglio delle Comunità-europee per l'attuazione del suddetto articolo, vada intesa come riguardante anche un cittadino di uno Stato membro, il quale presti, nel territorio di uno Stato membro, lavoro subordinato o autonomo, o servizi, in misura così limitata da ricavarne un reddito inferiore a quello che, in quest'ultimo Stato membro, viene considerato come il minimo necessario per provvedere alle spese di sussistenza.
2. Se, nel risolvere la questione sub 1, si debba distinguere fra le persone che, accanto e in aggiunta ai redditi ricavati dalla loro limitata attività lavorativa, hanno altri redditi (ad esempio,

patrimoniali o provenienti dal lavoro del coniuge che non sia cittadino di uno Stato membro) con la conseguenza ch'esse dispongono di sufficienti mezzi di sussistenza nel senso di cui alla questione sub 1, da un lato, e le persone che non dispongono di siffatti ulteriori redditi accessori, ma che, per loro ragioni, dichiarano di volersi contentare di un reddito inferiore a quello generalmente considerato come il minimo necessario, dall'altro.

3. Se, nell'ipotesi di una soluzione affermativa della questione sub 1, il diritto di un siffatto lavoratore di entrare liberamente e di stabilirsi nello Stato membro in cui presta o intende prestare in misura limitata lavoro o servizi possa esser fatto valere anche qualora sia provato o presumibile che, stabilendosi in detto Stato membro, egli persegue principalmente scopi diversi dalla — limitata — prestazione di lavoro o di servizi».

2. L'ordinanza di rinvio è stata registrata presso la cancelleria della Corte l'11 marzo 1981.

Conformemente all'art. 20 del protocollo sullo Statuto (CEE) della Corte di giustizia hanno presentato osservazioni scritte la sig.ra D. M. Levin, con l'avv. W. J. van Bennekom, del foro di Amsterdam; il Governo olandese, rappresentato dal sig. F. Italianer, mandatario del Ministro olandese per gli affari esteri; il Governo danese, rappresentato dal sig. Laurids Mikaelson, consigliere giuridico; il Governo francese, rappresentato dal sig. Thierry Le Roy, mandatario del Secrétaire général du Comité interministériel pour les questions de coopération écono-

mique européenne; e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. John Forman e Pieter-Jan Kuyper, membri del suo ufficio legale, in qualità di agenti.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

II — Le osservazioni scritte

1. a) *La Levin* osserva, circa la *prima* e la *seconda* questione, che l'art. 48 del Trattato CEE si riferisce non solo ai lavoratori subordinati, ma anche a quelli indipendenti e ai datori di lavoro. Ciò si desume dall'art. 1 della direttiva del Consiglio 25 febbraio 1964, n. 221, per il coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento e il soggiorno degli stranieri giustificati da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica (GU pag. 850). Questo articolo definisce le persone contemplate dall'art. 48 del Trattato.

Il diritto comunitario non esclude dalla sfera d'applicazione dell'art. 48 del Trattato le persone la cui attività non consente loro di percepire una retribuzione almeno uguale allo stipendio minimo fissato dalla legge nel paese ospitante.

Siffatta restrizione è incompatibile con la finalità della libera circolazione dei lavoratori, in quanto collocherebbe le persone escluse in una posizione meno favo-

revole rispetto ai cittadini dello Stato ospitante, che possono scegliere la formula del lavoro ad orario ridotto ed essere retribuiti con compensi inferiori al minimo stabilito per legge. Essa non si giustifica nemmeno con l'intento di evitare un danno per le risorse dello Stato ospitante, in quanto questo scopo è già adeguatamente garantito dalle norme che autorizzano la revoca o il rifiuto di proroga del permesso di soggiorno per coloro che non dispongono o non dispongono più di idonei mezzi di sussistenza.

Questo orientamento trova pure conferma in una proposta di direttiva del Consiglio circa il diritto di soggiorno dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di uno Stato membro diverso, secondo la quale i cittadini di uno Stato membro hanno sempre il diritto di soggiornare in un altro Stato membro, purché dispongano di adeguati mezzi di sostentamento.

Il diritto di soggiorno va dunque riconosciuto tanto a coloro che si procacciano con il loro lavoro almeno una parte del reddito minimo, ma integrano questi proventi con risorse da altri cespiti, quanto a coloro che non dispongano di redditi accessori sufficienti, ma si accontentano di un reddito inferiore alla retribuzione minima ufficiale, purché non siano a carico dell'erario.

b) La soluzione alla *terza questione* è che l'intenzione soggettiva di svolgere un'attività lavorativa non può essere determinante, dato che si è orientati verso il riconoscimento pieno di qualsiasi forma di soggiorno. Del resto, l'esercizio di un'attività non è generalmente un fine a sé stante, ma è in funzione di altri scopi che esulano dalla valutazione delle autorità.

2. a) Il *Governo olandese* sottolinea che la *prima questione* mira a chiarire se l'art. 48 contempra la libera circolazione delle persone in generale o solo quella dei lavoratori i quali, svolgendo un'attività lavorativa nel vero senso del termine, contribuiscono allo sviluppo economico della Comunità e aspirano a migliorare il loro tenore di vita.

È opportuno ricordare che in forza dell'art. 48, n. 3, lett. c), del Trattato, la libera circolazione dei lavoratori comporta il diritto di soggiornare in uno degli Stati membri «al fine di svolgervi un'attività di lavoro, conformemente alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che disciplinano l'occupazione dei lavoratori nazionali». Questa norma vale anche per la disciplina olandese, che garantisce una retribuzione minima a chi presta lavoro a orario intero.

Quindi, la libera circolazione dei lavoratori implica, per il lavoratore, il diritto di trasferirsi nell'area comunitaria onde svolgere negli Stati membri un'attività lavorativa completa ed integrale, sotto il profilo tanto economico, quanto sociale, che gli consenta quanto meno di provvedere al proprio sostentamento.

b) La distinzione effettuata nella *seconda questione* non è pertinente.

c) Quanto alla *terza questione*, il *Governo olandese* sostiene che il legislatore comunitario ha inteso riferirsi anzitutto al lavoratore migrante che ha l'intenzione di stabilirsi in un altro Stato mem-

bro onde accettare offerte di lavoro ivi esistenti.

Questa tesi trova conforto nelle seguenti disposizioni di diritto comunitario: l'art. 48, n. 3, lett. a) e b), del Trattato sancisce il diritto dei lavoratori di rispondere a offerte di lavoro effettive e di spostarsi liberamente «a tal fine» sul territorio degli Stati membri. Il primo «considerando» del regolamento n. 1612/68 riconosce ai lavoratori il diritto di spostarsi liberamente nell'area comunitaria «per esercitare un'attività subordinata». Infine, la direttiva n. 64/221 contempla, secondo il tenore dell'art. 1, i cittadini di uno Stato membro che risiedono o si recano in un altro Stato membro «allo scopo di esercitare un'attività salariata o non salariata». I termini «per» e «allo scopo» che figurano in questi articoli mettono in risalto l'intenzione del cittadino di cui trattasi.

Tuttavia, per stabilire in qual conto si debbano tenere le intenzioni dell'interessato, si deve accertare se questi svolge o svolgerà un'attività. Allorché l'interessato svolge un'attività che gli consente di provvedere al proprio sostentamento, è inutile accertare se, stabilendosi in uno Stato membro, egli abbia avuto come scopo principale quello di svolgervi un'attività lavorativa ovvero abbia avuto essenzialmente altre intenzioni. Diverso è il caso allorché, come nella fattispecie, il cittadino di uno Stato membro si reca in un altro Stato membro per svolgervi un'attività priva di interesse economico, al solo scopo di poter così fruire dei vantaggi spettanti alle persone ammesse alla libera circolazione dei lavoratori.

3. a) Il *Governo danese* fa osservare, quanto alle *prime due questioni*, che il Trattato CEE riguarda solo la disciplina

dell'attività economica negli Stati membri, come si evince dall'art. 2 del Trattato. Questa delimitazione fondamentale della competenza della Comunità è stata confermata dalla Corte nella sentenza 14 luglio 1976 (Donà, 13/76, Racc. pag. 1339), la quale ha affermato che «la pratica dello sport è disciplinata dal diritto comunitario se è configurabile come attività economica ai sensi dell'art. 2 del Trattato».

Dunque, il diritto di libera circolazione spetta solo alle persone che agiscono nella vita economica degli Stati membri, mentre coloro che non esercitano o non hanno esercitato alcuna attività lavorativa di carattere professionale non hanno, in base al vigente diritto comunitario, alcun diritto di soggiorno in un altro Stato membro, pur se sono in grado di provvedere in altro modo al loro sostentamento.

Questa distinzione costituisce, d'altronde, la base della proposta di direttiva del Consiglio in materia di diritto di soggiorno dei cittadini di uno Stato membro nel territorio degli altri Stati membri, la quale presuppone giustamente che la normativa esistente non garantisca la libera circolazione delle persone che non esercitano un'attività lavorativa.

Il cittadino di uno Stato membro può quindi circolare e soggiornare tre mesi in un altro Stato membro al fine di cercar lavoro, ma non ha il diritto di fruire di un permesso di soggiorno della durata di cinque anni, ai sensi dell'art. 6 della direttiva del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 360, relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei lavoratori degli Stati membri e delle loro famiglie all'interno della Comunità (GU n. L 257, pag. 13), se svolge attività

lavorativa solo per un periodo relativamente limitato.

La nozione di lavoratore migrante comprende coloro che si procurano i mezzi di sostentamento necessari a loro stessi e alla loro famiglia, con un lavoro subordinato non saltuario o con qualsiasi altra attività lavorativa. Questa nozione implica inoltre che gli interessati lavorino secondo un orario normale, che in Danimarca è costituito da almeno 30 ore settimanali.

Il Governo danese propone dunque di risolvere come segue le due prime questioni:

«Qualsiasi cittadino di uno Stato membro, che svolge attività d'indole economica, come lavoratore subordinato o come lavoratore indipendente, è disciplinato dalle norme del Trattato, specie da quelle in materia di libera circolazione. Finché il Consiglio non avrà stabilito un criterio preciso che consenta di circoscrivere le categorie rispettive di lavoratori subordinati e di lavoratori indipendenti cui spetta il permesso di soggiorno di validità quinquennale, gli Stati membri conservano la facoltà di fissare autonomamente il periodo minimo della durata del lavoro e il reddito minimo di un'attività lavorativa, condizioni che un lavoratore straniero deve soddisfare per poter ottenere un permesso di soggiorno. I minimi fissati dalla legge non devono far sì che ne rimangano esclusi i lavoratori subordinati e i lavoratori indipendenti stranieri che prestano un numero normale di ore lavorative nel settore di cui trattasi o che, nello stesso settore, godano di un reddito normale. Per contro, uno Stato può astenersi dal prendere in considerazione gli altri eventuali cespiti di guadagno dell'interessato e le esigenze soggettive dello stesso sotto il profilo dei consumi».

b) La *terza questione* è priva di oggetto, data la soluzione negativa suggerita per la prima questione.

Il Governo danese osserva tuttavia, in subordine, che il cittadino di uno Stato membro che dimori in un altro Stato membro in base ad una generica autorizzazione di soggiorno (ad esempio per studio) non ha alcun diritto di ottenere il permesso di soggiorno quinquennale per il solo fatto di essersi procacciato un lavoro ad orario ridotto. Il permesso di soggiorno gli spetta comunque se svolge attività lavorativa ad orario intero, pur se contemporaneamente, nelle ore libere, continua a frequentare corsi d'istruzione. Quindi, se sussistono i presupposti oggettivi di attività lavorativa, la richiesta di rilascio di un permesso di soggiorno non può venir paralizzata dall'eventuale condotta soggettiva.

4. a) Per il *Governo francese*, la *prima questione* va risolta affermativamente in quanto è inammissibile che lo Stato membro in cui il cittadino di un altro Stato membro esercita o viene ad esercitare una attività subordinata o meno, richiedendo che questi ne tragga un provento almeno pari al minimo retributivo ivi stabilito, applichi nei suoi confronti una disciplina o una prassi amministrativa più severa di quella seguita nei confronti dei cittadini dello Stato medesimo. Ciò si evince in particolare dall'art. 3, n. 1, del regolamento n. 1612/68, che non si richiama ad alcuna nozione di reddito o retribuzione minimi come presupposto per l'ingresso e il soggiorno negli Stati membri dei cittadini della Comunità.

b) La *seconda questione* non implica quindi alcuna particolare osservazione.

c) La *terza questione* mira a far stabilire se il diritto di un lavoratore, cittadino di uno Stato membro, al libero accesso e al libero stabilimento in un altro Stato membro, ove esercita o intende esercitare un'attività, possa esser fatto valere con altrettanta efficacia, se è provato, o appare molto probabile, che con lo stabilimento nell'altro Stato membro si perseguono essenzialmente finalità diverse dall'esercizio di un'attività lavorativa.

La soluzione è che — in virtù dell'art. 48, n. 3, del Trattato CEE e della direttiva n. 64/221, adottata per la sua applicazione — ciascuno Stato membro conserva la facoltà di limitare il libero accesso e il libero stabilimento nel suo territorio dei cittadini degli altri Stati membri «per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica».

Tuttavia, il semplice fatto che un cittadino di un altro Stato membro non possieda determinati requisiti circa i cespiti di guadagno o non dimostri di svolgere o di avere l'intenzione di svolgere un'attività lavorativa in uno Stato membro non autorizza questo Stato ad opporgli queste disposizioni.

5. a) La *Commissione* elenca anzitutto le norme di diritto comunitario in materia di diritto di soggiorno. Essa osserva che, ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva n. 68/360, gli Stati membri «ammettono sul loro territorio» i cittadini degli altri Stati membri «dietro semplice pre-

sentazione di una carta d'identità o di un passaporto validi».

A norma dell'art. 4, n. 2, della stessa direttiva, il diritto di soggiorno è comprovato dal rilascio della «carta di soggiorno di cittadino di uno Stato membro della CEE», che è valida nell'intero territorio dello Stato membro che l'ha rilasciata ed ha validità quinquennale, a norma dell'art. 6, n. 1, di detta direttiva.

Un permesso provvisorio di soggiorno è rilasciato ai lavoratori che, nello Stato ospitante, vi sono occupati per un periodo superiore ai tre mesi, ma inferiore ad un anno (art. 6, n. 3, della direttiva).

Gli Stati membri hanno adottato una dichiarazione interpretativa nella riunione del Consiglio durante la quale il regolamento n. 1612/68 e la direttiva n. 68/360 sono state adottate. Secondo tale dichiarazione,

«le persone di cui all'art. 1 (della direttiva 68/360), cittadine di uno Stato membro e che si recino in un altro Stato membro per cercarvi lavoro, dispongono a tale scopo di un termine minimo di tre mesi; se alla scadenza di questo termine non hanno trovato lavoro, si potrà porre termine al loro soggiorno nel territorio di questo secondo Stato. Tuttavia, le persone di cui sopra, qualora nel periodo sopra indicato dovessero rivolgersi alla pubblica assistenza del secondo Stato, potranno essere invitate a lasciare il territorio di questo secondo Stato.

Secondo l'interpretazione data dagli Stati membri a questa dichiarazione, il lavoratore dispone di un «termine franco» di tre mesi per cercare un'occupazione, per consultare datori di lavoro e stipulare un contratto di lavoro. Se i tentativi non danno risultato o se — entro questo termine — il lavoratore deve rivolgersi alla pubblica assistenza, egli può, secondo detta interpretazione, esser invitato a lasciare il territorio dello Stato membro ospitante. Se invece la ricerca si conclude positivamente, gli artt. 4 e segg. della direttiva n. 68/360 si applicano normalmente.

b) La *prima questione* mira in sostanza a chiarire se il cittadino di uno Stato membro, che, nel territorio di un altro Stato membro, svolga un'attività o preli servizi in misura talmente ridotta da trarne proventi inferiori a quelli che nello Stato membro ospitante sono considerati come minimo vitale, possa fruire del diritto di libera circolazione di cui godono i lavoratori e, più particolarmente, del diritto di soggiorno di cui all'art. 4 della direttiva n. 68/360. Pur se la questione sollevata riguarda non solo i lavoratori dipendenti, ma anche i prestatori di servizi e i lavoratori indipendenti, la soluzione della Commissione sarà circoscritta al diritto alla libera circolazione dei lavoratori subordinati, giacché nella fattispecie si tratta di un lavoratore subordinato.

A giudizio della Commissione, la soluzione deve essere affermativa. Ciò si desume dall'art. 48, n. 3, lett. c), del Trattato nonché dagli artt. 1, n. 1, e 7, n. 1, del regolamento n. 1612/68 in forza dei quali il lavoratore di un altro Stato membro non può ricevere un trattamento diverso da quello dei lavoratori nazionali per quel che riguarda lo svolgimento di «lavoro» o di un «attività subordinata»

oppure «le condizioni di impiego e di lavoro».

Questa conclusione è valida tanto nell'ipotesi in cui il datore di lavoro non rispetti le norme di legge in materia di minimo retributivo, quanto nell'ipotesi in cui la riduzione dello stipendio minimo sia dovuta al fatto che la durata del lavoro è inferiore a quello che si considera orario normale nel settore in questione. Nella prima ipotesi, lo Stato membro deve stimolare il lavoratore a pretendere l'osservanza del suo diritto soggettivo da parte del datore di lavoro. Nel secondo caso, il cittadino CEE ha facoltà di chiedere di lavorare ad orario ridotto, come i cittadini olandesi, sempreché si tratti di un lavoro effettivo.

Questa tesi corrisponde inoltre al carattere comunitario della nozione di «lavoratore», riconosciuto nella sentenza 19 marzo 1964 (Unger, 75/63, Racc. pag. 347), poiché è inconcepibile che ogni Stato membro possa modificare il contenuto di questa nozione ed escludere ad libitum dalla tutela del Trattato determinate categorie di persone, stabilendo redditi minimi.

Infine, l'accettare di svolgere in un altro Stato membro un lavoro ad orario ridotto, con proventi inferiori al minimo retributivo stabilito dalla legge, costituisce per molti, che vivono in un difficile contesto economico, un miglioramento delle condizioni di vita ed una promozione sociale rispetto alla disoccupazione totale nel loro paese d'origine.

La Commissione propone quindi alla Corte di risolvere la prima questione nel modo seguente:

«Il cittadino di uno Stato membro che, nel territorio di un altro Stato membro, svolge un'attività lavorativa subordinata in misura così ridotta da ricavarne proventi inferiori a quelli considerati come minimo vitale nello Stato membro ospitante, può invocare il diritto di libera circolazione dei lavoratori migranti sancito dall'art. 48 del Trattato CEE e attuato dal regolamento n. 1612/68 e dalle direttive nn. 68/360 e 64/221. In particolare, a detto cittadino non può venir negato il diritto di soggiorno di cui all'art. 4 della direttiva n. 68/360».

c) La distinzione effettuata nella seconda questione non è pertinente.

d) Quanto alla terza questione, la Commissione, pur ammettendo che l'intenzione di un lavoratore, cittadino di un altro Stato membro, di cercare o di svolgere un'attività lavorativa nello Stato membro ospitante ha il suo peso in materia di libera circolazione, osserva che detto proposito è ravvisabile se viene svolta un'attività, anche se solo ad orario ridotto e con una retribuzione inferiore al minimo prescritto dalla legge. La prova più immediata di detta intenzione per le autorità dello Stato membro ospitante è la dichiarazione d'assunzione del datore di lavoro conformemente all'art. 4, n. 3, lett. b) della direttiva n. 68/360.

È inammissibile e contrario all'indole di diritto fondamentale specifica della libera circolazione dei lavoratori privare dei vantaggi di detta libertà il lavoratore che manifesti chiaramente l'intenzione di lavorare in quanto svolge realmente un'attività lavorativa, nell'assunto che i suoi

scopi principali possono essere diversi. Inoltre il prestare lavoro ad orario ridotto non costituisce necessariamente di per sé un indizio di assenza di intenzione di svolgere un'attività lavorativa.

La Commissione propone dunque di risolvere come segue la terza questione:

«Il diritto di accesso e di soggiorno nel territorio di uno Stato membro, che scaturisce direttamente dal diritto di libera circolazione dei lavoratori, non può venir negato al cittadino di un altro Stato membro, indipendentemente dalle disposizioni dell'art. 48 del Trattato e della direttiva 64/221 in materia di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica, a meno che la sua condotta dimostri che egli non ha di fatto l'intenzione di svolgere un'attività lavorativa».

III — La fase orale del procedimento

La sig.ra Levin, rappresentata dall'avv. W. J. van Bennekom, del foro di Amsterdam, il Governo olandese, rappresentato dai sigg. Adriaan Bos e Donner, in qualità di agenti, il Governo danese, rappresentato dal sig. Laurids Mikaelson, in qualità di agente, il Governo francese, rappresentato dal sig. A. Carnelutti, in qualità di agente, il Governo italiano, rappresentato dal sig. A. Caramazza, in qualità di agente, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. John Forman e Pieter-Jan Kuyper, in qualità di agenti, hanno presentato osservazioni orali ed hanno risposto alle domande loro rivolte dalla Corte all'udienza del 25 novembre 1981.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 20 gennaio 1982.

In diritto

- 1 Con decisione interlocutoria del 28 novembre 1980, pervenuta in cancelleria l'11 marzo 1981, il Consiglio di Stato olandese ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, tre questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione dell'art. 48 del Trattato, nonché di alcune disposizioni di regolamenti e direttive comunitarie in materia di libera circolazione delle persone nell'ambito della Comunità.
- 2 La ricorrente nella causa principale, sig.ra Levin, cittadina britannica coniugata con un cittadino di un paese terzo, chiedeva un permesso di soggiorno nei Paesi Bassi. La richiesta veniva respinta, a norma della disciplina olandese, con la motivazione che — tra l'altro — la Levin non esercitava alcuna attività professionale nei Paesi Bassi e di conseguenza non poteva considerarsi «cittadino CEE privilegiato» ai sensi di detta disciplina.

- 3 La Levin chiedeva la revisione di questo provvedimento al Segretario di Stato per la giustizia. Poiché la sua istanza veniva respinta, l'interessata proponeva ricorso al Consiglio di Stato, facendo presente che, nel frattempo, essa aveva iniziato a prestare lavoro subordinato nei Paesi Bassi e che — comunque — sia lei stessa che il marito disponevano di risorse più che sufficienti al loro mantenimento, pur non svolgendo alcuna attività lavorativa.
- 4 Ritenendo che la soluzione della controversia dipendeva dall'interpretazione del diritto comunitario, il Consiglio di Stato sottoponeva a questa Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1. Se la nozione di "begunstigde EEG-onderdaan" (cittadino CEE privilegiato) con la quale s'intende, nella legislazione olandese, un cittadino di uno Stato membro ai sensi dell'art. 1 della direttiva del Consiglio delle Comunità europee 25 febbraio 1964, n. 64/221, ed alla quale detta legislazione si riferisce per definire la categoria di persone cui si applicano l'art. 48 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, nonché il regolamento 15 ottobre 1968, n. 1612, e le direttive 25 febbraio 1964, n. 64/221, e 15 ottobre 1968, n. 68/360, emanati dal Consiglio delle Comunità europee per l'attuazione del suddetto articolo, vada intesa come riguardante anche un cittadino di uno Stato membro, il quale presti, nel territorio di un altro Stato membro, lavoro subordinato o autonomo, o servizi, in misura così limitata da ricavarne un reddito inferiore a quello che, in quest'ultimo Stato membro, viene considerato come il minimo necessario per provvedere alle spese di sussistenza.
 2. Se, nel risolvere la questione sub 1, si debba distinguere fra le persone che, accanto e in aggiunta ai redditi ricavati dalla loro limitata attività lavorativa, hanno altri redditi (ad esempio, patrimoniali o provenienti dal lavoro del coniuge che non sia cittadino di uno Stato membro) con la conseguenza ch'esse dispongono di sufficienti mezzi di sussistenza nel senso di cui alla questione sub 1, da un lato, e le persone che non dispongono di siffatti ulteriori redditi accessori, ma che, per loro ragioni, dichiarano di volersi contentare di un reddito inferiore a quello generalmente considerato come il minimo necessario, dall'altro.

3. Se, nell'ipotesi di una soluzione affermativa della questione sub 1, il diritto di un siffatto lavoratore di entrare liberamente e di stabilirsi nello Stato membro in cui presta o intende prestare in misura limitata lavoro o servizi possa esser fatto valere anche qualora sia provato o presumibile che, stabilendosi in detto Stato membro, egli persegue principalmente scopi diversi dalla — limitata — prestazione di lavoro o di servizi.»
- 5 Pur se, per il loro tenore, le questioni di cui sopra riguardano tanto la libera circolazione dei lavoratori quanto la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi, dagli elementi della controversia principale si desume che il giudice proponente si riferisce in realtà unicamente alla libera circolazione dei lavoratori. È quindi opportuno limitare l'esame a questo aspetto del problema.

Sulla prima e sulla seconda questione

- 6 Con le prime due questioni, che è d'uopo esaminare assieme, il giudice nazionale chiede in sostanza se le norme di diritto comunitario in materia di libera circolazione dei lavoratori si applichino pure al cittadino di uno Stato membro che eserciti un'attività lavorativa subordinata sul territorio di un altro Stato membro, ricavandone però un reddito inferiore a quello che la legge dello Stato ospitante considera il minimo vitale. In particolare, si chiede se dette norme si applichino ad un soggetto che si trovi nella situazione sopra descritta, anche qualora il soggetto in questione integri i proventi della sua attività lavorativa dipendente con altri introiti che gli consentano di disporre del suddetto minimo vitale oppure detto soggetto si accontenti di mezzi di sussistenza inferiori a tale minimo.
- 7 Ai sensi dell'art. 48 del Trattato, all'interno della Comunità è garantita la libera circolazione dei lavoratori. Ciò implica l'abolizione di qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza tra i lavoratori degli Stati membri, per quel che riguarda l'occupazione, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro, nonché il diritto, salve le limitazioni dettate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica, di accettare offerte di lavoro effettivamente esistenti, di trasferirsi liberamente, a questo scopo, sul territorio

degli Stati membri, di soggiornarvi onde svolgervi un'attività lavorativa e di rimanervi dopo la cessazione di questa attività.

- 8 Questa disposizione è stata attuata, fra l'altro, mediante il regolamento del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità (GU n. L 257, pag. 2) e mediante la direttiva del Consiglio, di pari data, n. 68/360, relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei lavoratori degli Stati membri e delle loro famiglie all'interno della Comunità (GU n. L 257, pag. 13). Ai sensi dell'art. 1 del regolamento n. 1612/68, ogni cittadino di uno Stato membro, qualunque sia il suo luogo di residenza, ha il diritto di accedere ad un'attività subordinata e di esercitarla sul territorio di un altro Stato membro, conformemente alle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative che disciplinano l'occupazione dei lavoratori cittadini di detto Stato.
- 9 Benché i diritti scaturenti dal principio della libera circolazione dei lavoratori e, più particolarmente, il diritto di accedere e soggiornare sul territorio di uno Stato membro siano dunque rispettivamente connessi alla qualifica di lavoratore o di persona che esercita un'attività subordinata o che intende intraprendere detta attività, le espressioni «lavoratore» e «attività subordinata» non sono espressamente definiti da alcuna norma disciplinante la materia. Onde determinare il loro significato è quindi d'uopo avvalersi dei principi interpretativi generalmente ammessi, assumendo come base il senso che correntemente si attribuisce a queste espressioni nel loro contesto ed alla luce delle finalità del Trattato.
- 10 Il Governo olandese e quello danese hanno sostenuto, nelle loro rispettive osservazioni, che l'art. 48 del Trattato non può esser fatto valere se non da coloro che riscuotano una retribuzione non inferiore ai mezzi di sussistenza considerati necessari dalla legislazione dello Stato membro ospitante o che prestano un numero di ore lavorative non inferiore a quello considerato normale per un lavoro a tempo pieno nel settore in questione. In mancanza di disposizioni comunitarie in materia, sarebbe necessario avvalersi dei criteri nazionali per definire tanto la retribuzione minima, quanto il minimo di ore lavorative.

- 11 Tuttavia, questo argomento non può venire accolto. Come la Corte ha già affermato nella sentenza 19 marzo 1964 (Unger, 75/63, Racc. pag. 367) le espressioni «lavoratore» e «attività subordinata» non si possono definire mediante rinvio alla normativa degli Stati membri, ma hanno portata comunitaria. In caso contrario, sarebbero compromesse le norme comunitarie in materia di libera circolazione dei lavoratori, giacché la portata di queste espressioni potrebbe venir fissata e modificata unilateralmente, eludendo il controllo delle istituzioni comunitarie, dalle norme nazionali, che potrebbero quindi escludere ad libitum determinate categorie di persone dalla sfera d'applicazione del Trattato.
- 12 Ciò si verificherebbe, in particolare, se il godimento dei diritti derivanti dal principio della libera circolazione dei lavoratori potesse essere subordinato al criterio costituito dalla retribuzione considerata minima dalla legislazione dello Stato membro ospitante, in quanto la sfera d'applicazione *ratione personae* delle norme comunitarie che disciplinano la materia potrebbe così variare da uno Stato membro all'altro. Il senso e la portata delle espressioni «lavoratore» e «attività subordinata» devono perciò essere chiariti alla luce dei principi dell'ordinamento giuridico comunitario.
- 13 In proposito va sottolineato che dette nozioni definiscono la sfera d'applicazione di una delle libertà fondamentali garantite dal Trattato e come tali non possono venir interpretate restrittivamente.
- 14 Conformemente a questo orientamento, la motivazione del regolamento n. 1612/68 enumera in modo generale il diritto di tutti i lavoratori degli Stati membri di svolgere l'attività che preferiscono all'interno della Comunità, indipendentemente dal fatto che siano lavoratori permanenti, stagionali o frontalieri oppure lavoratori che svolgono la loro attività mediante prestazione di servizi. Inoltre, benché l'art. 4 riconosca ai lavoratori il diritto di soggiorno in base alla semplice presentazione del documento in forza del quale essi hanno avuto accesso al territorio dello Stato membro e di una dichiarazione di assunzione del datore di lavoro o di un attestato di lavoro, la direttiva n. 68/360 non fa dipendere questo diritto da alcuna condizione attinente al tipo di lavoro o all'entità dei proventi che se ne traggono.

- 15 Un'interpretazione che conferisca la più ampia portata a queste nozioni è inoltre consona alle finalità del Trattato, tra le quali rientra, in forza degli artt. 2 e 3, l'abolizione, tra gli Stati membri, degli ostacoli per la libera circolazione delle persone, tra l'altro, onde promuovere l'armonico sviluppo delle attività economiche nel complesso della Comunità ed il miglioramento del tenore di vita. Dato che il lavoro ad orario ridotto, pur potendo dar luogo ad un reddito inferiore a quello considerato come minimo vitale, rappresenta per molte persone un mezzo efficace per migliorare il tenore di vita, la pratica utilità del diritto comunitario sarebbe compromessa e il raggiungimento degli scopi del Trattato verrebbe messo in dubbio se il godimento dei diritti scaturenti dal principio della libera circolazione dei lavoratori fosse riservato soltanto a chi lavora a tempo pieno e per questo motivo percepisce una retribuzione almeno pari al minimo garantito per quel determinato settore.
- 16 Di conseguenza, le nozioni di «lavoratore» e di «attività subordinata» vanno intese nel senso che le norme relative alla libera circolazione dei lavoratori riguardano anche coloro che svolgono o che intendono svolgere soltanto un'attività subordinata a orario ridotto e che percepiscono o percepirebbero, per questo motivo, solo una retribuzione inferiore a quella minima garantita nel settore considerato. È impossibile fare distinzioni in proposito, tra coloro che si accontentano di questi introiti e coloro che li integrano con altri redditi, provenienti da beni patrimoniali o dall'attività lavorativa di familiari con essi conviventi.
- 17 Si deve tuttavia precisare che, mentre il lavoro ad orario ridotto non è escluso dalla sfera d'applicazione delle norme relative alla libera circolazione dei lavoratori, dette norme si applicano solo all'esercizio di attività reali ed effettive, restando escluse da questa sfera le attività talmente ridotte da potersi definire puramente marginali ed accessorie. Dal tenore della enunciazione del principio della libera circolazione dei lavoratori, nonché dalla collocazione delle norme in materia nell'ambito del Trattato, si evince infatti che dette norme garantiscono solo la libera circolazione di coloro che esercitano o intendono esercitare un'attività economica.

- 18 Le prime due questioni vanno quindi risolte nel senso che le disposizioni del diritto comunitario in materia di libera circolazione dei lavoratori si applicano anche al cittadino di uno Stato membro che eserciti, 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, indipendentemente dal fatto che l'interessato integri i proventi della sua attività subordinata con altre entrate che gli consentano di disporre del suddetto minimo vitale oppure si accontenti di mezzi di sussistenza inferiori a detto minimo, purché l'attività subordinata sia esercitata realmente ed effettivamente.

Sulla terza questione

- 19 La terza questione mira in sostanza ad accertare se il diritto di accesso e di soggiorno nel territorio di uno Stato membro possa venir negato ad un lavoratore che persegue, con l'ingresso e il soggiorno in uno Stato membro, principalmente finalità diverse dall'esercizio di un'attività subordinata qual è definita nella soluzione delle prime due questioni.
- 20 A norma dell'art. 48, n. 3, del Trattato, il diritto di spostarsi liberamente sul territorio degli Stati membri è conferito ai lavoratori al «fine» di rispondere ad offerte di lavoro effettive. I lavoratori fruiscono del diritto di soggiornare in uno degli Stati membri, in forza della stessa disposizione, «al fine» di esercitarvi un'attività lavorativa. Inoltre, il regolamento n. 1612/68 precisa, nel preambolo, che la libera circolazione implica il diritto, per i lavoratori, di spostarsi liberamente all'interno della Comunità «per» svolgervi un'attività subordinata, mentre la direttiva n. 68/360, all'art. 2, obbliga gli Stati membri a consentire ai lavoratori di lasciare il loro territorio «per» accedere ad un'attività subordinata o per esercitarla nel territorio di un altro Stato membro.
- 21 Queste formule, tuttavia, non esprimono altro che l'esigenza, insita nello stesso principio della libera circolazione dei lavoratori, che i vantaggi confe-

riti dal diritto comunitario in base a detto principio possano esser pretesi solo da coloro che svolgono realmente o intendono effettivamente svolgere un'attività subordinata. Esse non implicano invece che il godimento di detta libertà possa venir subordinato agli scopi perseguiti da un cittadino di uno Stato membro con la sua domanda d'ingresso o di soggiorno nel territorio di un altro Stato membro, a condizione ch'egli vi eserciti o intenda esercitarvi un'attività rispondente ai criteri sopra specificati, cioè un'attività subordinata reale ed effettiva.

- 22 Se sussistono questi presupposti, i motivi che possono aver spinto il lavoratore a cercar lavoro nello Stato membro in questione sono irrilevanti e non vanno presi in considerazione.

- 23 La terza questione sollevata dal Consiglio di Stato olandese va quindi risolta nel senso che i motivi che hanno potuto spingere un lavoratore di uno Stato membro a cercare un'occupazione in un altro Stato membro sono irrilevanti per quel che riguarda il diritto del lavoratore ad accedere e a soggiornare nel territorio di quest'ultimo Stato, sempreché l'interessato vi svolga o intenda svolgervi un'attività reale ed effettiva.

Sulle spese

Le spese sostenute dai Governi olandese, danese, francese e italiano, nonché dalla Commissione, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni sottoposte dalla sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato olandese con decisione interlocutoria del 28 novembre 1980, dichiara:

- 1° Le disposizioni del diritto comunitario in materia di libera circolazione dei lavoratori si applicano anche al cittadino di uno Stato membro che eserciti, 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, indipendentemente dal fatto che l'interessato integri i proventi della sua attività subordinata con altre entrate che gli consentano di disporre del suddetto minimo vitale oppure si accontenti di mezzi di sussistenza inferiori a detto minimo, purché l'attività subordinata sia esercitata realmente ed effettivamente.

- 2° I motivi che hanno potuto spingere un lavoratore di uno Stato membro a cercare un'occupazione in un altro Stato membro sono irrilevanti per quel che riguarda il diritto del lavoratore ad accedere e a soggiornare nel territorio di quest'ultimo Stato, sempreché l'interessato vi svolga o intenda svolgervi un'attività reale ed effettiva.

	Mertens de Wilmars	Bosco	Touffait
Due	Pescatore	Mackenzie Stuart	O'Keeffe
Koopmans	Everling	Chloros	Grévisse

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 23 marzo 1982.

Il cancelliere
P. Heim

Il presidente
J. Mertens de Wilmars