

SENTENZA DELLA CORTE

3 giugno 1986 \*

Nel procedimento 139/85,

avente ad oggetto una domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte a norma dell'art. 177 del trattato CEE dal Consiglio di stato dell'Aia nella causa dinanzi ad esso pendente tra

**R. H. Kempf**

e

**Segretario di Stato alla giustizia,**

domanda vertente sull'interpretazione di talune disposizioni di diritto comunitario relative alla libera circolazione dei lavoratori,

LA CORTE,

composta dai signori Mackenzie Stuart, presidente, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann e R. Joliet, presidenti di sezione, G. Bosco, O. Due, Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins, F. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida e G. C. Rodriguez Iglesias, giudici,

avvocato generale: Sir Gordon Slynn  
cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

viste le osservazioni presentate:

- dal sig. R. Kempf, con l'avvocato T. H. A. Teeuwen,
- dal governo olandese, rappresentato dai sigg. I. Verkade, H. Siblesz e C. Lindeman,
- dal governo danese, rappresentato dal sig. L. Mikaelson,

\* Lingua processuale: l'olandese.

— dalla Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Y. Griesmar e dall'avv. F. Herbert,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale presentate all'udienza del 17 aprile 1986,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

(Parte « In fatto » non riprodotta)

### In diritto

- 1 Con pronunzia interlocutoria del 23 aprile 1985, pervenuta alla Corte il 9 maggio seguente, il Consiglio di stato olandese ha proposto, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, una questione pregiudiziale relativa all'interpretazione delle disposizioni di diritto comunitario in materia di libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità.
- 2 Il ricorrente nel procedimento principale, il sig. R. H. Kempf, cittadino tedesco, entrava nei Paesi Bassi il 1° settembre 1981 ove lavorava come professore di musica a tempo parziale, e cioè per 12 ore di lezione settimanali, dal 26 ottobre 1981 al 14 luglio 1982, percependo a questo titolo uno stipendio finale lordo di 984 fiorini al mese. Durante il medesimo periodo egli chiedeva ed otteneva una prestazione integrativa in forza della Wet Werkloosheidsvoorziening (legge sull'assicurazione contro la disoccupazione). Le prestazioni garantite da questa legge, prelevate sui fondi pubblici, sono erogate alle persone aventi lo status di lavoratore.
- 3 A causa di una incapacità al lavoro per malattia, il Kempf otteneva poi prestazioni previdenziali a norma della Zietewet (legge sull'assicurazione malattia). A norma della pregiata Wet Werkloosheidsvoorziening, nonché della Algemene Bijstandswet (legge sull'assistenza generalizzata) egli fruiva inoltre di prestazioni integrative. Quest'ultima legge istituisce un sistema di assistenza pubblica generalizzata per le persone indigenti, e le spese relative al finanziamento di questo sistema sono integralmente a carico dello Stato.

- 4 Il 30 novembre 1981, il Kempf presentava una richiesta di permesso di soggiorno nei Paesi Bassi per potervi prestare un'attività lavorativa subordinata. Questo permesso gli veniva rifiutato con decisione 17 agosto 1982 dal capo della polizia locale. L'interessato proponeva quindi un ricorso al segretario di stato alla giustizia, ricorso che veniva anch'esso respinto con decisione 9 dicembre 1982 motivata, fra l'altro, con il fatto che l'interessato non era in possesso dello status di cittadino comunitario privilegiato ai sensi della normativa olandese in materia di polizia degli stranieri, in quanto, avendo fatto ricorso a fondi pubblici olandesi, egli non era manifestamente in grado di provvedere al proprio sostentamento con i redditi derivanti dalla sua attività lavorativa subordinata.
- 5 Con atto in data 10 gennaio 1983, il Kempf impugnava la precitata decisione del segretario di stato alla giustizia dinanzi alla sezione giudiziaria del Consiglio di stato. Nell'ambito di questa lite il giudice nazionale sospendeva il procedimento e proponeva alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

« Se il fatto che un cittadino di uno Stato membro, che eserciti sul territorio di un altro Stato membro, un'attività lavorativa tale da poter essere di per sé considerata come un'attività reale ed effettiva ai sensi della sentenza della Corte in causa Levin, faccia ricorso, ad integrazione del reddito ricavato da tale attività, all'aiuto finanziario pubblico di quest'ultimo Stato membro, possa portare alla conclusione che le norme del diritto comunitario riguardanti la libera circolazione dei lavoratori non valgono per tale cittadino ».

- 6 Il Kempf e la Commissione sostengono che tale questione vada risolta in senso negativo. Infatti, l'ambito di applicazione *ratione personae* delle norme sulla libera circolazione dei lavoratori, da interpretare estensivamente, sarebbe determinato unicamente dalla natura dell'attività svolta, indipendentemente dai redditi che ne derivano. Di conseguenza, un'attività lavorativa subordinata la quale, vista in sé e per sé, costituisca un'attività reale ed effettiva non potrebbe perdere questa qualifica per il solo fatto che l'interessato faccia ricorso a prestazioni sociali a carico dello Stato ad integrazione della sua retribuzione nei limiti del minimo vitale. Questa conclusione sarebbe d'altronde confermata dalla recente giurisprudenza della Corte (sentenze 27 marzo 1985, causa 249/83, Hoeckx, e sentenza in causa 122/84 Scrivner, Racc. 1985, pag. 973, in particolare pag. 1027) secondo cui una prestazione sociale che garantisca in modo generale un minimo di sussistenza costituisce un vantaggio sociale ai sensi del regolamento del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, e va pertanto estesa senza discriminazioni ai lavoratori cittadini di altri Stati membri.

7 I governi olandese e danese ritengono invece che un'attività lavorativa che fornisca un reddito inferiore al minimo vitale così come viene inteso dallo Stato membro ospite, non possa essere considerata un'attività lavorativa subordinata reale ed effettiva qualora l'interessato chieda di fruire di una forma di assistenza sociale finanziata dallo Stato. Stando così le cose, l'attività lavorativa non costituirebbe infatti un mezzo diretto per migliorare il livello di vita ma costituirebbe soltanto un mezzo per ottenere la garanzia del minimo vitale da parte dello Stato ospite. Esso non rientrerebbe pertanto nelle attività economiche considerate dal trattato. Il governo danese precisa tuttavia che la qualifica di lavoratore deve essere valutata soltanto all'atto della richiesta di permesso di soggiorno, con la conseguenza che un soggetto avente lo status di lavoratore in quel momento conserva detto status anche qualora perda in seguito il lavoro acquistando così il diritto ad un aiuto finanziario dello Stato.

8 Dalla formulazione della questione proposta e dalla motivazione della decisione di rinvio risulta che il giudice nazionale chiede in sostanza una precisazione circa i criteri sanciti dalla Corte nella sentenza 23 marzo 1982 (causa 53/81, Levin, Racc. pag. 1035), in ordine ad una situazione in cui l'interessato, cittadino di uno Stato membro che svolga sul territorio di un altro Stato membro un'attività lavorativa subordinata reale ed effettiva, cerchi di integrare il reddito ottenuto da questa attività, inferiore al minimo vitale, nei limiti di detto minimo attraverso un aiuto finanziario a carico dello Stato ospite.

9 È quindi opportuno ricordare quanto la Corte ha dichiarato nella precitata sentenza:

« 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 ».

- 10 Nella motivazione della medesima sentenza è stato precisato inoltre 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 ».
- 11 Per quel che riguarda in primo luogo il criterio dell'attività reale ed effettiva, in opposizione ad attività marginali ed accessorie cui non si applicano le disposizioni comunitarie di cui è causa, in udienza il governo olandese ha espresso dubbi relativamente al problema di stabilire se un'attività di insegnamento di dodici ore di lezione settimanali possa essere considerata di per sé un'attività esercitata realmente ed effettivamente ai sensi della sentenza Levin.
- 12 Non è tuttavia necessario esaminare questo problema in quanto il Consiglio di stato ha constatato esplicitamente, nella motivazione della decisione di rinvio, che le attività lavorative subordinate di cui trattasi non erano a tal punto ridotte da potersi definire puramente marginali ed accessorie. Nell'ambito della collaborazione instauratasi attraverso il procedimento pregiudiziale fra il giudice nazionale e la Corte, spetta al primo accertare e valutare i fatti di causa. La questione pregiudiziale va quindi esaminata alla luce della valutazione espressa dal giudice.
- 13 Secondo una giurisprudenza costante della Corte, la libera circolazione dei lavoratori fa parte dei fondamenti della Comunità. Le disposizioni che sanciscono questa libertà fondamentale e, più in particolare, le nozioni « lavoratori » e « attività subordinata » che ne determinano l'ambito di applicazione devono perciò essere interpretate estensivamente, mentre le eccezioni e le deroghe al principio della libera circolazione dei lavoratori devono invece essere interpretate restrittivamente.
- 14 Ne consegue che le norme in materia vanno interpretate nel senso che un soggetto che eserciti realmente ed effettivamente un'attività lavorativa subordinata a tempo parziale non può essere escluso dalla loro sfera di applicazione per il semplice fatto che cerchi di integrare i proventi di questa attività, inferiori al minimo vitale, con altri mezzi di sussistenza leciti. Sotto questo profilo, poco importa se i mezzi di

sussistenza integrativi provengano da beni o dall'attività lavorativa di un familiare dell'interessato, come nella fattispecie presa in esame nella causa Levin, o se derivino, come nel caso di specie, da un aiuto finanziario a carico dello Stato membro di residenza purché sia provato il carattere reale ed effettivo dell'attività subordinata.

- 15 Questa conclusione è d'altronde confermata dal fatto che, come la Corte ha dichiarato da ultimo nella sentenza Levin, le espressioni « lavoratore » e « attività subordinata » ai sensi del diritto comunitario non si possono definire mediante rinvio alla normativa degli Stati membri, ma hanno portata comunitaria. Tale portata verrebbe compromessa se il godimento dei diritti attribuiti in forza della libera circolazione dei lavoratori potesse venir meno qualora l'interessato faccia ricorso a prestazioni a carico dello Stato concesse in conformità alla normativa nazionale dello Stato ospite.
- 16 Per questi motivi, la questione pregiudiziale va risolta nel senso che il fatto che un cittadino di uno Stato membro, che eserciti, sul territorio di un altro Stato membro, un'attività lavorativa subordinata tale da poter essere di per sé considerata come un'attività reale ed effettiva, chieda di fruire di un aiuto finanziario pubblico a carico di questo Stato membro onde integrare il reddito ricavato da tale attività, non permette di escludere nei suoi confronti l'applicazione delle norme di diritto comunitario relative alla libera circolazione dei lavoratori.

### Sulle spese

- 17 Le spese sostenute dai governi olandese e danese nonché dalla Commissione delle Comunità europee, 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 sulla questione sottoposta dal Consiglio di stato olandese, con decisione interlocutoria del 23 aprile 1985, dichiara:

**Il fatto che un cittadino di uno Stato membro, che eserciti, sul territorio di un altro Stato membro, un'attività lavorativa subordinata tale da poter essere di per sé considerata come un'attività reale ed effettiva, chieda di fruire di un aiuto finanziario pubblico a carico di questo Stato membro onde integrare il reddito ricavato da tale attività, non permette di escludere nei suoi confronti l'applicazione delle norme di diritto comunitario relative alla libera circolazione dei lavoratori.**

Mackenzie Stuart	Koopmans	Everling	Bahlmann	
Joliet	Bosco	Due	Galmot	Kakouris
O'Higgins	Schockweiler	Moitinho de Almeida	Rodriguez Iglesias	

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 3 giugno 1986.

Il cancelliere  
P. Heim

Il presidente  
A. J. Mackenzie Stuart