

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

FRANCIS G. JACOBS

presentate l'8 marzo 1989*

*Signor Presidente,
Signori Giudici,*

1. Con la presente questione pregiudiziale sottoposta dal Consiglio di Stato (Raad van State) dei Paesi Bassi, la Corte è chiamata a stabilire, in sostanza, se un soggetto divenga un lavoratore ai sensi del diritto comunitario qualora intraprenda una data forma di attività retribuita nell'ambito del programma statale di politica sociale volto alla formazione ed alla riabilitazione al lavoro di chi, a causa (di solito) di disturbi fisici o psichici, non è in grado di competere sul normale mercato del lavoro.
2. Come si evince dall'ordinanza di rinvio e dalle osservazioni presentate alla Corte, il ricorrente nella causa principale, cittadino tedesco, entrava nei Paesi Bassi il 15 luglio 1980. Nel 1981 e nel 1982 chiedeva alle autorità dei Paesi Bassi un permesso di soggiorno; la seconda domanda si fondava parzialmente sulla circostanza che egli si trovava in cura presso un centro terapeutico per tossicodipendenti. Nel 1982 le sue domande venivano respinte; il ricorrente presentava quindi un ricorso giurisdizionale, ma il giudice sospendeva il procedimento per consentire al ricorrente di proseguire nel trattamento presso il centro terapeutico per tossicodipendenti. Nel novembre 1982 il ricorso veniva respinto, ma il ricorrente rimaneva nei Paesi Bassi.
3. Il 10 febbraio 1983 il ricorrente otteneva un provvedimento del ministro olandese del lavoro e degli affari sociali con cui lo si equiparava, ai fini della Wet Sociale Werkvoorziening (legge sul collocamento sociale), ad un cittadino olandese, essendo il regime istituito da detta legge in genere riservato ai cittadini olandesi. Il provvedimento veniva espressamente adottato senza pregiudizio delle norme di legge sul soggiorno ed il lavoro degli stranieri. Il 18 aprile 1983, il ricorrente iniziava un rapporto di lavoro a tempo determinato con la ditta Ergon di Eindhoven in forza della legge sul collocamento sociale, rapporto trasformatosi tacitamente in contratto a tempo indeterminato dal 18 giugno 1983. Il difensore del Bettray ha affermato in udienza che il suo cliente continuava a lavorare presso la Ergon.
4. Il 4 novembre 1983 il ricorrente presentava nuovamente domanda di rilascio di un permesso di soggiorno motivandola con la circostanza di svolgere un'attività lavorativa subordinata. La domanda veniva respinta lo stesso giorno ed il ricorrente presentava un ricorso gerarchico al segretario di Stato il quale, sentita la « commissione consultiva per gli stranieri », respingeva il ricorso il 14 gennaio 1985. Di conseguenza, il 5 febbraio 1985, il ricorrente adiva il Raad van State che ha sottoposto una questione pregiudiziale alla Corte di giustizia il 6 novembre 1987.

* Lingua originale: l'inglese.

5. La questione è la seguente:

« Se l'art. 1, n. 1, del regolamento (CEE) 15 ottobre 1968, n. 1612 — che sancisce il diritto di un cittadino di uno Stato membro, qualunque sia il suo luogo di residenza, ad accedere ad un'attività subordinata e ad esercitarla sul territorio di un altro Stato membro — vada interpretato nel senso che tale diritto spetta anche al cittadino di un altro Stato membro che eserciti, sul territorio dei Paesi Bassi, un'attività lavorativa a norma del regime disciplinato dalla "Wet Sociale Werkvoorziening" (legge sul collocamento sociale), e ciò anche qualora

a) in precedenza egli non avesse la qualifica di lavoratore ai sensi dell'art. 48, n. 1, del trattato che istituisce la Comunità economica europea, se non a motivo di un impiego di tal genere, e

b) non faccia parte della cerchia di persone di cui al titolo III del regolamento (CEE) 15 ottobre 1968, n. 1612 ».

6. Dall'ordinanza di rinvio emerge chiaramente che al centro della controversia si trova il diritto di soggiorno. La questione si pone nei termini seguenti. A norma dell'art. 48 del trattato, dev'essere assicurata la libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità. Detta libertà implica l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, fra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro ed importa il diritto, fatte salve le limitazioni giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica, di ri-

spondere a offerte di lavoro effettive, di spostarsi liberamente a tal fine nel territorio degli Stati membri, di prendere dimora in uno Stato membro al fine di svolgervi un'attività di lavoro e di rimanervi dopo aver occupato un impiego.

7. A norma dell'art. 49 del trattato, a dette norme si è data attuazione fra l'altro col regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità (GU 1968, L 257, pag. 2), e con la direttiva 68/360/CEE del Consiglio dello stesso giorno, relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei lavoratori degli Stati membri e delle loro famiglie all'interno della Comunità (GU 1968, L 257, pag. 13).

8. Il regolamento (CEE) n. 1612/68 ha quattro parti. La parte prima è intitolata « L'impiego e la famiglia dei lavoratori », la parte seconda « Azione per mettere in contatto e per compensare le offerte e le domande d'impiego ». Il titolo I della parte prima è intitolato « Accesso all'impiego », e l'art. 1 recita:

« 1. 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 nazionali di detto Stato.

a) Egli gode in particolare, sul territorio di un altro Stato membro, della stessa precedenza riservata ai cittadini di detto Stato per l'accesso agli impieghi disponibili ».

9. La direttiva 68/360/CEE, che pone la normativa di dettaglio per l'esercizio del diritto di soggiorno, si applica, a norma del suo art. 1, ai cittadini degli Stati membri cui si applica il regolamento (CEE) n. 1612/68. La questione pregiudiziale è pertanto intesa a determinare se il cittadino di uno Stato membro ha diritto a soggiornare in un altro Stato membro in forza della semplice circostanza di svolgere un'attività subordinata analoga a quelle cui si riferisce la legge sul collocamento sociale. Se egli è riconosciuto titolare di un tale diritto, deve essergli rilasciata, a norma dell'art. 4 della menzionata direttiva, una carta di soggiorno dietro presentazione del documento in forza del quale il lavoratore è entrato nel territorio dello Stato membro e di una dichiarazione di assunzione del datore di lavoro o un attestato di lavoro.
10. Al fine di comprendere pienamente la portata della questione, occorre esaminare con una certa precisione il regime istituito dalla legge sul collocamento sociale. Si tratta di un programma con finalità sociali volto a mantenere, recuperare o promuovere l'attitudine al lavoro di soggetti abili i quali però, per ragioni personali, non sono in grado (forse solo momentaneamente) di lavorare normalmente. In udienza è stato chiarito che la portata e le finalità della legge sul collocamento sociale sono limitate rispetto a quanto poteva dedursi dalla pronunzia del giudice nazionale e dalle osservazioni presentate alla Corte. In particolare, non si tratta qui di quei regimi istituiti per consentire a soggetti inabili di lavorare in normali imprese commerciali. Il rappresentante del governo dei Paesi Bassi ha confermato in udienza l'esistenza di un regime analogo nei Paesi Bassi, istituito però da altre leggi.
11. La legge sul collocamento sociale non si rivolge neppure ai lavoratori abili in stato di disoccupazione, di breve o di lungo termine. Essa fa unicamente riferimento a coloro i quali siano affetti da un'inabilità psichica o fisica tale da non consentire loro, almeno per il momento, di lavorare normalmente. Proprio il sig. Bettray, che si era sottoposto a cure data la sua tossicodipendenza, è probabilmente un ottimo esempio di soggetto per il quale si è intrapreso un tale programma.
12. Al regime è data attuazione concreta, nei Paesi Bassi, dalle autorità locali, vale a dire dai comuni. È emerso in udienza che a tal fine vari gruppi di comuni, in tutte le regioni dei Paesi Bassi, hanno dato vita a complessivamente 108 progetti di fornitura di « collocamento sociale » a norma della legge citata. In uno di questi progetti è inserita la ditta Ergon di Eindhoven (creata dal comune di Eindhoven e dai comuni vicini), presso la quale lavora il ricorrente. Simili imprese vengono create, a quanto pare, unicamente a beneficio di soggetti inabili al lavoro normale, benché in ciascuna si trovino pure uffici amministrativi in cui operano soggetti non affetti da alcuna inabilità, responsabili della gestione dell'impresa.
13. Le finalità perseguite dall'impresa non hanno carattere lucrativo; essa mira invece a soddisfare l'esigenza sociale di fornire lavoro a chi altrimenti non sarebbe in grado di lavorare. Il regime istituito è, per la maggior parte, finanziato dall'amministrazione centrale e dai comuni. Se da un canto le imprese non si propongono un fine di lucro, esse paiono comunque aver come finalità quella di far lavorare gli interessati, nei limiti ad esse imposti dalla legge di cui tratterò in seguito, a condizioni che siano il più

possibile simili alle normali condizioni d'impiego. Ciò risponde alle finalità della legge sul collocamento sociale, quelle cioè, come già veduto, di consentire a soggetti affetti da specifiche inabilità di fare ingresso o di rientrare nel mercato del lavoro.

14. Le attività che le imprese possono svolgere sono delimitate dalla legge sul collocamento sociale (e dalla normativa adottata per la sua applicazione). In particolare, non devono essere indebitamente compromesse le condizioni sia del mercato del lavoro sia del mercato delle merci prodotte e la commercializzazione di queste non deve effettuarsi in modo da generare discredito per il « collocamento sociale ».

15. Chi desidera fruire del regime presenta domanda all'amministrazione comunale che stabilirà se ricorrono i requisiti relativi. Se la decisione al riguardo è positiva, il soggetto deve affrontare un periodo di prova di due mesi, in seguito al quale viene confermato nell'impiego se ha espletato in modo soddisfacente le proprie funzioni. Il comune è la controparte nel rapporto di lavoro (art. 19); esso può risolvere detto rapporto (art. 28). Il comune paga all'interessato la retribuzione spettantegli ed al comune questi si rivolge qualora sorga una controversia in ordine al regime o al lavoro svolto. Il rapporto contrattuale è comunque specificamente disciplinato dalla legge sul collocamento sociale, con ciò escludendosi che l'interessato acquisisca lo status di dipendente pubblico o di impiegato « ordinario » (art. 19). Fra gli obblighi incombentigli v'è quello di svolgere il proprio lavoro con coscienza e secondo le

istruzioni ricevute, quello di cercare di migliorare le proprie attitudini e di collaborare con i pubblici poteri, se del caso, nella ricerca di un impiego normale (art. 21). La retribuzione, l'orario di lavoro ed i provvedimenti disciplinari sono fissati dalle norme di attuazione (art. 30).

16. I criteri per la determinazione dei livelli retributivi si riferiscono, sempre a condizione che il soggetto riceva una data somma minima per far fronte ai propri bisogni ed a quelli della propria famiglia, al livello qualitativo del lavoro svolto e, per quanto possibile, si fondano sui livelli retributivi per un impiego analogo in un'impresa operante sul mercato, ma non sono in rapporto con la mole reale di lavoro svolto. La legge contempla due categorie di soggetti: « A » e « B ». La maggioranza dei partecipanti è inquadrata alla categoria « A » (come il Betray) e da costoro ci si attende una produttività pari a circa un terzo di quella di un lavoratore normale. I pochi inquadrati nella categoria « B » sono esenti da tali aspettative; si chiede loro unicamente di lavorare tanto quanto è compatibile con il loro benessere.

17. In breve, la legge sul collocamento sociale fissa un quadro per la riformazione di persone che non possono cercare un impiego normale per difficoltà d'ordine personale, al fine di consentirne l'ingresso od il rientro nel mercato normale del lavoro. Essa assolve un'utile funzione terapeutica nei confronti di chi è inquadrato alla categoria « B » e che probabilmente non farà mai il suo ingresso nel normale mercato del lavoro.

18. La questione è pertanto se un soggetto acquisisca la qualifica di lavoratore ai sensi del diritto comunitario per il fatto di lavorare in forza di un tale regime. La nozione di « lavoratore » è stata sovente oggetto di discussione dinanzi alla Corte ed occorre quindi fare riferimento alla giurisprudenza in materia benché, come cercherò di spiegare in seguito, non ritenga che di tale giurisprudenza possa farsi uso diretto nel caso di specie, date le sue insolite peculiarità. La Corte ha sottolineato che la nozione di lavoratore definisce la sfera di applicazione di una delle libertà fondamentali garantite dal trattato e, come tale, non può essere interpretata restrittivamente: causa 53/81, Levin/Staatssecretaris van Justitie (Racc. 1982, pag. 1035). In questa causa la Corte ha dichiarato che lo status di lavoratore ai sensi del diritto comunitario va riconosciuto ad un soggetto pur se questi eserciti un'attività subordinata ad orario ridotto ed anche nel caso in cui da tale attività tragga redditi inferiori a quanto si considera minimo vitale, purché l'attività subordinata sia esercitata realmente ed effettivamente.

19. I criteri fissati nella causa Levin sono stati chiariti ed ampliati in una serie di sentenze seguenti. Nella causa 139/85, Kempf/Staatssecretaris van Justitie (Racc. 1986, pag. 1741), pure vertente su una questione pregiudiziale proposta al consiglio di Stato dell'Aia, si ricorderà che il sig. Kempf lavorava come professore di musica a tempo parziale per dodici ore di lezione settimanali e che il governo dei Paesi Bassi espresse dubbi quanto alla possibilità di considerare tale attività come esercitata effettivamente e realmente ai sensi della sentenza Levin. La Corte considerò tuttavia che non era necessario esaminare questo problema in quanto il consiglio di Stato aveva esplicitamente constatato che l'attività del Kempf non era a tal punto ridotta da potersi definire puramente marginale ed accessoria. Alla luce di

tale considerazione, la Corte dichiarò che un soggetto che svolga realmente ed effettivamente un'attività lavorativa subordinata a tempo parziale non può vedersi sottratta la qualifica di lavoratore ai sensi del diritto comunitario per il semplice fatto che i proventi di questa attività sono inferiori al minimo vitale ed anche se egli cerchi di integrare detti proventi chiedendo un aiuto finanziario da parte dello Stato.

20. Nella causa 66/85, Lawrie-Blum/Land Baden-Württemberg (Racc. pag. 2121, in particolare pag. 2144, punto 17 della motivazione), la Corte ha dichiarato che « la caratteristica essenziale del rapporto di lavoro è la circostanza che una persona fisica fornisca, per un certo periodo di tempo, a favore di un'altra e sotto la direzione di quest'ultima, prestazioni in contropartita delle quali riceva una retribuzione ».

21. Nella sentenza 21 giugno 1988, causa 197/86, Brown/Secretary of State for Scotland, punto 23 della motivazione), la Corte ha dichiarato che:

« (...) il cittadino di un altro Stato membro il quale entri in un rapporto di lavoro nello Stato ospitante per un periodo di otto mesi onde iniziarvi in seguito studi universitari nello stesso settore professionale e che non sarebbe stato assunto dal datore di lavoro se non fosse già stato ammesso all'università, va considerato un lavoratore ai sensi dell'art. 7, n. 2, del regolamento (CEE) n. 1612/68 ».

La Corte ha tuttavia in prosieguo (punto 27 della motivazione) dichiarato che lo status di lavoratore non garantisce, date le specifiche circostanze, il diritto ad una borsa di studio a norma dell'art. 7, n. 2, del regolamento (CEE) n. 1612/68, giacché il rapporto di lavoro è qui solo un elemento accessorio rispetto agli studi universitari.

22. Il governo dei Paesi Bassi sostiene che le attività svolte nel regime istituito dalla legge sul collocamento sociale non possono considerarsi attività reali ed effettive ai sensi della citata sentenza Levin. Il governo fa rinvio alle finalità ed alle caratteristiche particolari della legge sul collocamento sociale e si fonda segnatamente sulle peculiarità seguenti.

23. In primo luogo, l'attività lavorativa è intesa a mantenere, recuperare o promuovere l'abilità al lavoro di soggetti che non sono in grado di lavorare in condizioni normali. A me pare tuttavia che, per esempio, un lavoratore portatore di menomazione il quale non sia in grado, a causa dell'inabilità, di lavorare in condizioni normali, ma svolga ciononostante un'attività subordinata reale ed effettiva, debba essere considerato lavoratore ai sensi del diritto comunitario, sicché questa prima caratteristica della legge non esclude un soggetto dal beneficio delle pertinenti norme comunitarie. E ciò, a mio parere, anche qualora il soggetto sia portatore di una menomazione permanente e sia pertanto improbabile che egli, pur dopo un periodo di cure e riabilitazione, torni a lavorare in condizioni normali.

24. In secondo luogo, il governo dei Paesi Bassi sottolinea che la produttività dei sog-

getti che fruiscono del regime in causa è così bassa da non consentire di impiegargli secondo le normali modalità, che la loro retribuzione è svincolata dalla produttività e che gran parte dei costi generali del regime è finanziata dal pubblico erario. A mio giudizio, ciò è ininfluenza ai fini della decisione giacché vari regimi di collocamento più che di frequente vengono finanziati mediante fondi pubblici — anche fondi comunitari — per un insieme di finalità economiche e sociali.

25. In terzo luogo, se il governo conviene (correttamente, alla luce della precitata sentenza Lawrie-Blum) che il regime di cui è causa mostra elementi di un normale rapporto di lavoro, e cioè lo svolgimento di un'attività in cambio di una retribuzione sotto la direzione di un'altra persona, esso però considera tali elementi semplicemente strumenti per realizzare gli obiettivi sociali fissati dalla legge sul collocamento sociale. Le misure adottate hanno carattere sociale e vengono finanziate dai poteri pubblici per finalità sociali.

26. La considerazione precedente, su cui ha posto l'accento in udienza il rappresentante del governo dei Paesi Bassi, costituisce effettivamente, a mio parere, la questione essenziale nella causa presente. Se è vero che gli elementi di un normale rapporto di lavoro sono semplicemente incidentali rispetto alle finalità sociali del regime, allora l'attività subordinata di cui è causa potrebbe essere considerata semplicemente « accessoria » rispetto a dette finalità sociali, utilizzando i termini della sentenza Levin. In effetti non si può affermare che le « attività stesse erano a tal punto ridotte da potersi

definire puramente marginali ed accessorie ». L'attività era, nella causa Levin, un'attività sostanziale. Detta causa però verteva su di un normale rapporto di lavoro mentre nella causa odierna può sostenersi che l'attività nel suo complesso è in un certo senso « accessoria ». Inoltre, pure se la Corte ha dichiarato, nella sentenza Brown, che il sig. Brown era un lavoratore benché l'attività da lui svolta fosse puramente accessoria rispetto ai suoi studi universitari, anche detta sentenza verteva su di un normale rapporto di lavoro.

27. A tale proposito, è bene ricordare il fine per cui è garantita la libera circolazione dei lavoratori. Questo consiste, come la Corte ha dichiarato nella sentenza Levin (punto 15 della motivazione), « fra l'altro, (nel) promuovere l'armonico sviluppo delle attività economiche nel complesso della Comunità e (nel) miglioramento del tenore di vita ».

28. Indubbiamente la libera circolazione dei lavoratori ha varie finalità, cui si fa riferimento in particolare nella motivazione del regolamento (CEE) n. 1612/68. Il terzo punto della motivazione del regolamento recita:

« Considerando che la libera circolazione costituisce per i lavoratori e per le loro famiglie un diritto fondamentale; che la mobilità della monodopera nella Comunità dev'essere uno dei mezzi che garantisca al lavoratore la possibilità di migliorare le sue condizioni di vita e di lavoro e di facilitare la sua promozione sociale, contribuendo nel contempo a soddisfare le necessità dell'economia degli Stati membri; che occorre affermare il diritto di tutti i lavoratori degli Stati membri di esercitare l'attività di loro scelta all'interno della Comunità ».

29. Se ne evince che nel diritto comunitario il lavoro non va considerato merce di scambio; esso in particolare considera prioritari i diritti fondamentali dei lavoratori rispetto alle esigenze delle economie degli Stati membri.

30. Tuttavia, come si evince altresì dal testo del punto della motivazione, scopo del trattato e della legislazione sulla libera circolazione dei lavoratori è quello di garantire eguali condizioni di accesso all'impiego per tutti i cittadini della Comunità a prescindere dalla nazionalità. Chi non è in grado di rispondere ad offerte di lavoro non rientra nella sfera d'applicazione di tali norme.

31. A sostegno di una simile tesi può citarsi l'art. 48, n. 3, lett. a), b) e c), del trattato che fa riferimento al diritto « di rispondere ad offerte di lavoro effettive »; « di spostarsi liberamente a tal fine nel territorio degli Stati membri »; « di prendere dimora 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 ». Alla stessa conclusione si giunge alla luce della struttura e delle norme di dettaglio del regolamento (CEE) n. 1612/68, ivi incluso il dettato del suo art. 1, di cui sopra; si ricordi poi che la direttiva 68/360/CEE si applica espressamente ai cittadini degli Stati membri cui si applica il regolamento suddetto.

32. Chi non è in grado di rispondere ad offerte sul mercato del lavoro non rientra pertanto, a mio parere, nella sfera delle disposizioni del trattato né della disciplina relativa ai lavoratori. Il Bettray, che si è sottoposto a

cure contro la tossicodipendenza, non era in grado di lavorare normalmente. Egli è stato ammesso al beneficio del regime istituito dalla legge sul collocamento sociale, e ciò dimostra che egli non poteva lavorare in condizioni normali. Né era un concorrente per gli altri lavoratori sul normale mercato del lavoro. Una volta completata la sua riforma, egli cesserà, ai sensi della legge sul collocamento sociale, di fruire del regime da essa istituito e si troverà quindi nella posizione di un comune cittadino della Comunità, che ha diritto ad entrare in uno Stato membro per cercarvi un impiego (causa 316/85, Centre public d'aide sociale de Courcelles/Lebon, sentenza 18 giugno 1987) ed ha diritto di prendervi dimora se vi trova un impiego reale ed effettivo.

gono due obiettivi: si raccolgono fondi e si fornisce attività ai beneficiari ai quali si dà nel contempo l'opportunità di sentirsi partecipi del proprio mantenimento. Ma il lavoro di questi soggetti non è inteso a contribuire alle attività economiche della comunità né a migliorare il tenore di vita; esso ha carattere puramente sociale ed è deliberatamente tenuto in disparte dal mercato. Sebbene il regime istituito dalla legge sul collocamento sociale sia gestito dallo Stato e non da una fondazione filantropica, esso comunque è teso ad un obiettivo essenzialmente sociale rispetto al quale il fatto che sia svolto un lavoro e siano prodotti dei beni è unicamente accessorio. Pur se in detti regimi possono essere prodotti e venduti dei beni e pur se può esser svolta un'attività lavorativa in condizioni che riflettono le normali condizioni di lavoro, l'attività non possiede, a mio parere, i caratteri di effettività e realtà quali definiti nella sentenza Levin o dall'art. 48 del trattato.

33. Essenziale è, nel caso di specie, la natura sociale del regime istituito dalla legge sul collocamento sociale. La circostanza che le condizioni di lavoro nelle imprese interessate si modellino, nei limiti del possibile, sulle condizioni vigenti sul mercato dipende dalle illustrate finalità di riforma; i beni prodotti ed il lavoro svolto vengono delimitati attentamente per non generare una scorretta concorrenza sul mercato del lavoro e sul mercato di quei beni. Il regime suddetto può essere paragonato a quelli, spesso gestiti da fondazioni filantropiche, in cui il portatore di menomazioni produce od imballa piccoli oggetti d'uso corrente. Il prodotto può essere venduto, ma l'acquirente non lo compra perché ne ha assoluto bisogno ma per contribuire alle relative finalità filantropiche. In tal modo si raggiun-

34. In un caso del genere, il rapporto fra il soggetto ed il lavoro è l'inverso di quanto accade in una normale situazione di lavoro. In quest'ultima, il fine è la produzione di beni o di servizi, l'attività lavorativa costituendo il mezzo per realizzare tale obiettivo. Inoltre, la persona del lavoratore non assume rilievo. Nei regimi che ho menzionato invece la persona ha un'importanza centrale; l'attività lavorativa viene creata ed adattata ai suoi bisogni. L'attività in sé non ha alcuna rilevanza economica; essa viene creata per rispondere agli scopi del regime. La situazione sarebbe certo diversa qualora i beneficiari di tali regimi fossero impiegati in

normali imprese commerciali. Nel caso di specie, però, l'impresa è istituita al fine di fornire condizioni simulate d'impiego nell'interesse dei beneficiari.

35. Prima di concludere, è bene citare il mezzo proposto dal ricorrente in via subordinata, vale a dire che, qualora non lo si consideri un lavoratore, egli dev'essere considerato titolare di uno status privilegiato in quanto destinatario di servizi. Pur se il giudice nazionale non ha sottoposto alcuna questione al riguardo, è forse opportuno sottolineare che la considerazione del ricorrente potrebbe generare la questione se egli rientri nel capitolo del trattato relativo ai servizi (artt. da 59 a 66) in qualità di destinatario di servizi e se, non avendo un diritto di soggiorno quale lavoratore, sia almeno titolare dei diritti sanciti dall'art. 4, n. 2, della direttiva 73/148/CEE del Consiglio del 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 1973, L 162, pag. 14), che recita:

« Per i prestatori e per i destinatari di servizi il diritto di soggiorno corrisponde alla durata della prestazione ».

Ad ogni modo, poiché le norme del trattato relative ai servizi disciplinano unicamente,

secondo il dettato dell'art. 60, le prestazioni fornite normalmente dietro retribuzione, esse non paiono potersi invocare nel caso di specie. Tali norme poi non contemplano i soggiorni di durata molto lunga o indefinita. Nella sentenza 5 ottobre 1988 (U. Steyermann/Staatssecretaris van Justitie, causa 196/87 Racc. 1988, pag. 6159), la Corte ha dichiarato che un'attività esercitata a titolo permanente o senza prevedibili limitazioni di durata non può essere soggetta alle disposizioni comunitarie relative alla prestazione di servizi e che gli artt. 59 e 60 del trattato non riguardano la situazione di un cittadino di uno Stato membro che si rechi nel territorio di un altro Stato membro e vi stabilisce la propria residenza per fornire e ricevere in questo Stato prestazioni di servizi a tempo indeterminato. Per questi motivi, ritengo che il mezzo proposto dal ricorrente in via subordinata debba essere respinto.

36. Tornando alla questione principale, vorrei porre l'accento sul carattere insolito dei fatti di causa e quindi sul fatto che la mia conclusione presenta una portata limitata. A mio giudizio, la circostanza che un soggetto, a causa di una qualche menomazione, non sia in grado di lavorare in un normale ambiente di lavoro non è determinante, giacché lo si potrebbe comunque considerare un lavoratore qualora in detto ambiente gli si mettessero a disposizione i mezzi all'uopo necessari. Neppure è determinante il fatto che il regime sia su base volontaria o che sia finanziato per una parte sostanziale dal pubblico erario. Non è determinante che il beneficiario del regime venga impiegato dall'impresa o che invece il rapporto di lavoro corra fra lui ed i poteri pubblici, poiché ciò che ha rilevanza è il contenuto degli accordi e non la loro forma giuridica. A mio parere, l'unico criterio determinante è che l'impresa esista esclusivamente e specificamente per fornire a chi è inabile al lavoro in condizioni normali un'attività analoga a

quella che il soggetto eserciterebbe se fosse in grado di lavorare in situazioni di normalità. Stando così le cose, l'attività viene creata per il soggetto; non si tratta qui in nessun modo di una questione d'accesso all'impiego.

37. Pertanto propongo alla Corte di risolvere la questione sottoposta dal consiglio di Stato nel senso seguente:

« Le norme del diritto comunitario relative alla libera circolazione dei lavoratori non riguardano il cittadino di uno Stato membro il quale, essendo inabile al lavoro in normali condizioni d'impiego, svolga un'attività lavorativa, in un altro Stato membro, in un'impresa creata esclusivamente e specificamente col fine di fornire l'opportunità di svolgere detta attività. »