

Sentenza della Corte (terza sezione)

5 febbraio 1991

Danielle Roux contro Stato belga – Domanda pregiudiziale: Tribunal de Premiere instance de Liege - Belgio – Diritto di soggiorno dei cittadini comunitari

Causa C-363/89

1. Libera circolazione delle persone - Diritto di ingresso e di soggiorno dei cittadini degli Stati membri - Diritto direttamente attribuito dal Trattato - Diniego di riconoscimento da parte dello Stato membro ospitante in mancanza di regolare iscrizione al regime previdenziale nazionale - Inammissibilità

(Trattato CEE, artt. 48, 52 e 59; direttive del Consiglio 68/360/CEE, art. 4, e 73/148/CEE, art. 6)

2. Libera circolazione delle persone - Diritto di ingresso e di soggiorno dei cittadini degli Stati membri - Rilascio del permesso di soggiorno - Presupposti - Requisito della previa iscrizione al regime previdenziale nazionale - Inammissibilità

(Direttive del Consiglio 68/360/CEE, art. 4, e 73/148/CEE, art. 6)

3. Libera circolazione delle persone - Diritto di ingresso e di soggiorno dei cittadini degli Stati membri - Rilascio del permesso di soggiorno - Presupposti - Svolgimento di un' attività economica - Qualificazione in base alla distinzione tra attività lavorativa subordinata e autonoma - Irrilevanza

(Trattato CEE, artt. 48 e 52)

4. Libera circolazione delle persone - Diritto di ingresso e di soggiorno dei cittadini degli Stati membri - Rilascio del permesso di soggiorno - Diniego per situazione irregolare riguardo al regime previdenziale nazionale - Inammissibilità

(Direttive del Consiglio 64/221/CEE, 68/360/CEE e 73/148/CEE)

Massima

1. Il diritto di soggiorno è direttamente attribuito dal Trattato ed è subordinato soltanto al requisito dello svolgimento di una attività economica ai sensi degli artt. 48, 52 o 59 del Trattato.

Pertanto, alla previa iscrizione di un cittadino di uno Stato membro della Comunità ad un regime previdenziale istituito dalla normativa dello Stato ospitante non può essere subordinato il conseguimento del diritto di soggiorno né il rilascio del relativo permesso, e l' iscrizione ad un regime previdenziale piuttosto che ad un altro non può giustificare il diniego di rilascio del permesso di soggiorno né un provvedimento di espulsione.

2. L' art. 4 della direttiva 68/360 e l' art. 6 della direttiva 73/148 vietano agli Stati membri di ammettere, come unica prova che un cittadino comunitario appartiene ad una delle categorie di soggetti che si avvalgono del diritto alla libera circolazione delle persone ed ha pertanto diritto al rilascio di un permesso di soggiorno, quella della previa iscrizione ad un regime previdenziale.

3. Gli Stati membri hanno l' obbligo di rilasciare un permesso di soggiorno a un cittadino di un altro Stato membro qualora non sia contestato che svolge un' attività economica, senza che sia necessario, a tal riguardo, qualificare l' attività svolta come attività lavorativa subordinata o autonoma.

4. Il rilascio del permesso di soggiorno, che accerta il sussistere di un diritto attribuito e garantito dal Trattato stesso, ha un' efficacia meramente declaratoria e può quindi essere subordinato soltanto al ricorrere dei requisiti espressamente stabiliti dalla normativa comunitaria in materia.

Pertanto, gli Stati membri non sono autorizzati, in forza della normativa comunitaria sulla libera circolazione delle persone, a negare ad un cittadino comunitario il rilascio del permesso di soggiorno per il solo motivo che non svolga la sua attività in conformità alla normativa previdenziale vigente.

Nel procedimento C-363/89,

avente per oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell' art. 177 del Trattato CEE, dal presidente del Tribunal de première instance di Liegi, in sede di procedimento sommario, nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Danielle Roux

e

Stato belga,

domanda vertente sull' interpretazione di varie disposizioni di diritto comunitario in materia di libera circolazione dei lavoratori, di diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, in particolare degli artt. 3, lett. c), 7, 48, 52, 56 e 66 del Trattato CEE, del regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all' interno della Comunità e delle direttive del Consiglio 15 ottobre 1968, 68/360/CEE, 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, pag. 13), 21 maggio 1973, 73/148/CEE, relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento ed al soggiorno dei cittadini degli Stati membri all' interno della Comunità in materia di stabilimento e di prestazione di servizi (GU L 172, pag. 14), e 25 febbraio 1964, 64/221/CEE, 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 56, pag. 850),

LA CORTE (Terza Sezione),

composta dai signori J.C. Moitinho de Almeida, presidente di sezione, F. Grévisse e M. Zuleeg, giudici,

avvocato generale: G. Tesouro

cancelliere: H.A. Ruehl, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

- per la sig.ra Danielle Roux, attrice nella causa principale, dell' avv. L. Misson, del foro di Liegi,

- per la Commissione delle Comunità europee, dal sig. É. Lasnet, consigliere giuridico, in qualità di agente,

vista la relazione d' udienza,

sentite le osservazioni orali dell' attrice, rappresentata dagli avv.ti Misson, Lucas e Dupont, del foro di Liegi, del convenuto, rappresentato dal sig. Rimaux, in qualità di agente, e della Commissione, all' udienza del 2 ottobre 1990,

sentite le conclusioni dell' avvocato generale presentate all' udienza dello stesso giorno,

ha pronunciato la seguente

## Sentenza

1 Con ordinanza 29 novembre 1989, pervenuta alla Corte il 30 novembre successivo, il Tribunal de première instance di Liegi, pronunciandosi in sede di procedimento sommario, ha sollevato, a norma dell' art. 177 del Trattato CEE, quattro questioni pregiudiziali vertenti sull' interpretazione di alcune norme di diritto comunitario in materia di libera circolazione dei lavoratori, di diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, in particolare gli artt. 3, lett. c), 7, 48, 52, 56 e 66 del Trattato CEE, del regolamento del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all' interno della Comunità (GU L 257, pag. 2), e delle direttive del Consiglio 15 ottobre 1968, 68/360/CEE, 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, pag. 13), 21 maggio 1973, 73/148/CEE, 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, pag. 14), e 25 febbraio 1964, 64/221/CEE, per il coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento degli stranieri, giustificati da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica (GU 56, pag. 850).

2 Le questioni sono sorte nell' ambito di una controversia fra la sig.ra Roux, cittadina francese, attrice nella causa principale, e lo Stato belga, che le ha negato il rilascio di un permesso di soggiorno in Belgio.

3 La sig.ra Roux giungeva in Belgio alla fine del 1988 e il 10 gennaio 1989 presentava domanda per il rilascio del permesso di soggiorno presso l' amministrazione comunale della città di Liegi, dichiarando di svolgere l' attività di cameriera autonoma.

4 Con provvedimento amministrativo notificato alla sig.ra Roux il 12 aprile 1989, l' Office des étrangers rigettava tale domanda sulla base del rilievo che l' interessata non svolgeva attività di cameriera autonoma, bensì lavorava alle dipendenze di un datore di lavoro, al quale era legata da un vincolo di subordinazione. Detta attività lavorativa non veniva svolta in conformità alla normativa previdenziale vigente in Belgio. Conseguentemente le autorità belghe intimavano alla sig.ra Roux di lasciare il territorio dello Stato.

5 La sig.ra Roux impugnava il provvedimento con ricorso presentato al Tribunal de première instance di Liegi, chiedendo, con rito sommario, il rilascio del permesso di soggiorno in via provvisoria e la sospensione dell' esecuzione del provvedimento di espulsione.

6 Con ordinanza 29 novembre 1989, il presidente del Tribunal, pronunciandosi sulla domanda di provvedimenti urgenti, ordinava allo Stato belga di far rilasciare alla sig.ra Roux un permesso di soggiorno in via provvisoria in Belgio nelle more del procedimento sommario. Rilevato peraltro che le competenti autorità belghe non contestavano che la sig.ra Roux svolgesse effettivamente un' attività economica in Belgio e considerato che in tale Stato non esistono due distinti permessi di soggiorno a seconda che l' interessato svolga attività lavorativa subordinata o autonoma, il presidente del Tribunal de première instance di Liegi, con la stessa ordinanza, ha chiesto alla Corte di giustizia di pronunciarsi sulle seguenti quattro questioni pregiudiziali:

"1) Se gli artt. 3, lett. c), 7, 48 e seguenti, 52 e seguenti del Trattato di Roma e le direttive del Consiglio 68/360/CEE, 73/148/CEE e 64/221/CEE impongano o meno di considerare che la previa iscrizione di un lavoratore cittadino di uno Stato membro della Comunità ad un regime previdenziale istituito dalla normativa dello Stato ospitante costituisce un presupposto del suo diritto di soggiorno in questo Stato e del suo diritto di ottenere un documento di soggiorno o di stabilimento nello stesso Stato.

Più in particolare se, in caso di contestazione della qualifica dell' attività economica dell' interessato, la cui effettività non è controversa, l' iscrizione dello stesso al regime previdenziale

dei lavoratori autonomi invece che a quello dei lavoratori subordinati o viceversa possa essere invocata per giustificare un provvedimento di allontanamento dal territorio e per giustificare il diniego del rilascio del documento di soggiorno o di stabilimento.

2) Se gli artt. 4 della direttiva 68/360/CEE e 6 della direttiva 73/148/CEE (o altra disposizione dell'ordinamento comunitario) vietino o meno ad uno Stato membro di esigere per il rilascio del documento di soggiorno o di stabilimento un certificato del datore di lavoro o un certificato di lavoro che indichi l'iscrizione del datore di lavoro all'ente nazionale incaricato della gestione della previdenza sociale dei lavoratori subordinati, oppure la prova dell'iscrizione ad un regime di assicurazioni sociali per lavoratori autonomi a seconda che l'interessato sia considerato lavoratore subordinato o autonomo, e ciò con esclusione di qualsiasi altra prova relativa all'attività economica.

3) Se gli artt. 3, lett. c), 48 e seguenti, 52 e seguenti del Trattato di Roma, il regolamento (CEE) n. 1612/68 e le direttive 68/360/CEE, 73/148/CEE e 64/221/CEE impongano o meno agli Stati membri di rilasciare ad un lavoratore cittadino di un altro Stato membro della CEE un documento di soggiorno o di stabilimento valido per cinque anni o, quanto meno, per un periodo sufficiente per non costituire ostacolo all'esercizio della sua attività lavorativa qualora sia pacifica l'effettività della sua attività economica e/o sia stato provato che essa rientra nell'art. 48 o nell'art. 52, ma sia controversa la qualificazione dell'attività con riguardo a queste due categorie.

4) Se gli artt. 48, n. 3, 56 e 66 del Trattato di Roma, la direttiva del Consiglio 64/221/CEE, l'art. 10 della direttiva 68/360/CEE e l'art. 8 della direttiva del Consiglio 73/148/CEE consentano o meno agli Stati membri di adottare, nei confronti di un cittadino comunitario che intenda avvalersi della libera circolazione delle persone, un provvedimento di diniego di soggiorno o di stabilimento in base al motivo che egli non svolge la sua attività economica conformemente alla normativa previdenziale vigente, mentre la normativa che si applica al lavoratore dipendente nello Stato membro ospitante contempla un obbligo di iscrizione e una sanzione correlativa soltanto a carico del datore di lavoro dell'interessato".

7 Per una più ampia illustrazione degli antefatti della causa principale, dello svolgimento del procedimento e delle osservazioni scritte presentate alla Corte si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.

Sulla prima questione

8 La prima questione pregiudiziale mira, in sostanza, a stabilire se il diritto di soggiorno, e dunque il rilascio del permesso di soggiorno, sia subordinato, ai sensi della vigente normativa comunitaria, alla previa iscrizione del cittadino di uno Stato membro della Comunità ad un regime previdenziale istituito dalla normativa dello Stato ospitante e, in particolare, se la circostanza che il cittadino sia iscritto ad un regime previdenziale mentre avrebbe dovuto esserlo ad un altro possa giustificare il diniego del rilascio del permesso di soggiorno nonché un provvedimento di espulsione.

9 Occorre rilevare che la Corte ha già più volte dichiarato che il diritto di soggiorno è un diritto attribuito direttamente dal Trattato ed è subordinato soltanto alla condizione dello svolgimento di un'attività economica ai sensi degli artt. 48, o 52 o 59 del Trattato (v., in particolare, sentenza 8 aprile 1976, Royer, punto 31 della motivazione, causa 48/75, Racc. pag. 497).

10 Se ne deve concludere che l'esercizio del diritto di soggiorno non può essere subordinato all'iscrizione di un cittadino di un altro Stato membro della Comunità ad un regime previdenziale istituito dalla normativa dello Stato ospitante.

11 Pertanto, l'inosservanza di norme nazionali relative all'iscrizione ad un regime previdenziale non può giustificare un provvedimento di espulsione. Infatti, un provvedimento

del genere costituisce la negazione stessa del diritto di soggiorno attribuito e garantito dal Trattato CEE.

12 Quanto al rilascio di un permesso di soggiorno, esso deve essere considerato, come la Corte ha affermato nella citata sentenza Royer (punto 33 della motivazione), non 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.

13 Le modalità pratiche per il rilascio del permesso di soggiorno sono disciplinate, per quanto riguarda i lavoratori subordinati, dalla direttiva 68/360 e, per quanto riguarda i lavoratori autonomi, dalla direttiva 73/148.

14 Ora, risulta dall' art. 4 della direttiva 68/360 che gli Stati membri possono subordinare il rilascio dei permessi di soggiorno soltanto alla presentazione del documento (passaporto o carta d' identità), in forza del quale l' interessato è entrato nel loro territorio, e di una dichiarazione di assunzione del datore di lavoro o di un attestato di lavoro. Alla previa iscrizione di un lavoratore subordinato al regime previdenziale non può pertanto in nessun caso essere subordinato il rilascio del permesso di soggiorno.

15 Peraltro, ai sensi dell' art. 6 della direttiva 73/148, gli Stati membri possono esigere, per il rilascio del permesso di soggiorno di un lavoratore autonomo, oltre alla presentazione di uno dei citati documenti d' identità, soltanto la prova che l' interessato "rientri in una delle categorie previste agli artt. 1 e 4".

16 Dalla mancanza di precisione quanto al mezzo di prova ammesso a questo proposito occorre concludere che questa può essere fornita con ogni mezzo idoneo. La previa iscrizione di un lavoratore autonomo al regime previdenziale non può pertanto essere considerata un presupposto per il rilascio del permesso di soggiorno.

17 Ne deriva che l' inosservanza di disposizioni nazionali relative all' iscrizione ad un regime previdenziale, e, in particolare, la circostanza che l' interessato sia iscritto al regime previdenziale dei lavoratori autonomi invece che a quello dei lavoratori subordinati, non può giustificare il diniego del permesso di soggiorno.

18 Pertanto occorre risolvere la prima questione nel senso che alla previa iscrizione di un cittadino di uno Stato membro della Comunità ad un regime previdenziale istituito dalla normativa dello Stato ospitante non può essere subordinato il diritto di soggiorno né il rilascio del relativo permesso e l' iscrizione ad un regime previdenziale piuttosto che ad un altro non può giustificare il diniego del permesso di soggiorno né un provvedimento di espulsione.

Sulla seconda questione

19 La seconda questione pregiudiziale verte sul punto se la normativa comunitaria, in particolare gli artt. 4 della direttiva 68/360 e 6 della direttiva 73/148, vieti agli Stati membri di ammettere come prova che l' interessato appartiene ad una delle categorie di soggetti che si avvalgono del diritto alla libera circolazione delle persone ed ha pertanto diritto al rilascio di un permesso di soggiorno, soltanto quella della previa iscrizione ad un regime previdenziale.

20 Occorre ricordare al riguardo che per il rilascio del permesso di soggiorno il cittadino di uno Stato membro della Comunità è tenuto solo a dimostrare di rientrare nel novero dei soggetti che si avvalgono del diritto alla libera circolazione delle persone. Ora, né l' art. 4 della direttiva 68/360 né l' art. 6 della direttiva 73/148 subordinano il riconoscimento dei diritti che essi attribuiscono alla prova della previa iscrizione dell' interessato ad un regime previdenziale.

21 La seconda questione va pertanto risolta nel senso che l' art. 4 della direttiva 68/360 e l' art. 6 della direttiva 73/148 vietano agli Stati membri di ammettere come unica prova che l' interessato appartiene ad una delle categorie di soggetti che si avvalgono del diritto alla libera

circolazione delle persone ed ha quindi diritto al rilascio di un permesso di soggiorno, quella della previa iscrizione ad un regime previdenziale.

Sulla terza questione

22 La terza questione è volta ad accertare se la vigente normativa comunitaria imponga agli Stati membri di rilasciare un permesso di soggiorno ad un cittadino di un altro Stato membro allorché l'esercizio di un'attività economica non sia contestato, essendo soltanto controversa la sua qualificazione come attività lavorativa subordinata ai sensi dell'art. 48 del Trattato o come attività di lavoratore autonomo ai sensi dell'art. 52 del Trattato.

23 Si deve osservare al riguardo che gli artt. 48 e 52 del Trattato CEE garantiscono la stessa tutela giuridica e che pertanto la qualificazione di un'attività economica non ha conseguenze.

24 La terza questione va pertanto risolta nel senso che gli Stati membri hanno l'obbligo di rilasciare un permesso di soggiorno ad un cittadino di un altro Stato membro qualora non sia contestato che svolge un'attività economica, senza che sia necessario, a tal riguardo, qualificare l'attività svolta come attività lavorativa subordinata o autonoma.

Sulla quarta questione

25 Con la quarta questione si chiede in sostanza se gli Stati membri siano autorizzati, in forza della normativa comunitaria, a negare a un cittadino comunitario, che intende avvalersi del diritto alla libera circolazione delle persone, il rilascio del permesso di soggiorno in ragione del fatto che non svolge la sua attività in conformità alla normativa previdenziale vigente.

26 Si deve ricordare in proposito che il rilascio del permesso di soggiorno, che accerta il sussistere di un diritto attribuito e garantito dal Trattato stesso, ha un'efficacia meramente declaratoria e può quindi essere subordinato soltanto al ricorrere dei requisiti espressamente stabiliti dalla normativa comunitaria in materia. Ora, l'osservanza della normativa previdenziale nazionale non costituisce, come risulta dalla soluzione della prima questione, un presupposto per l'ottenimento del permesso di soggiorno.

27 Pertanto le autorità nazionali non sono autorizzate a punire la trasgressione della normativa previdenziale negando il rilascio del permesso di soggiorno a un cittadino comunitario cui si applica il regime di libera circolazione delle persone.

28 Va aggiunto che, in compenso, il diritto comunitario non può opporsi, secondo la costante giurisprudenza della Corte, all'applicazione delle sanzioni o di altre misure coercitive comminate per l'inosservanza di disposizioni nazionali in materia previdenziale paragonabili a quelle che si applicano anche ai cittadini dello Stato ospitante (v. sentenze della Corte 7 luglio 1976, Watson e Belmann, punto 21 della motivazione, causa 118/75, Racc. pag. 1185, 3 luglio 1980, Pieck, punto 19 della motivazione, causa 157/79, Racc. pag. 2171, e 12 dicembre 1989, Messner, punto 14 della motivazione, causa C-265/88, Racc. pag. 4209).

29 Nel corso della fase orale del procedimento davanti alla Corte, il governo belga ha ciononostante sostenuto che il rispetto delle disposizioni in materia previdenziale, segnatamente quelle che disciplinano l'iscrizione ad un regime previdenziale, rientra nella nozione di ordine pubblico e costituisce pertanto un presupposto per la concessione del diritto di soggiorno e per il rilascio del relativo permesso.

30 Questa tesi non può essere accolta. La riserva prevista agli artt. 48, n. 3, e 56, n. 1, del Trattato CEE, riguardante limitazioni giustificate da motivi d'ordine pubblico, va intesa non come presupposto per l'acquisizione del diritto d'ingresso e di soggiorno, bensì nel senso che consente, in singoli casi e qualora sussistano giustificazioni, di limitare l'esercizio di un diritto desunto direttamente dal Trattato.

31 Pertanto, la riserva di ordine pubblico non può comunque giustificare provvedimenti amministrativi che esigano in via generale, per il rilascio del permesso di soggiorno, requisiti

diversi da quelli espressamente previsti dalla normativa comunitaria in tema di libera circolazione delle persone.

32 Si deve pertanto risolvere la quarta questione nel senso che gli Stati membri non sono autorizzati, in forza della normativa comunitaria sulla libera circolazione delle persone, a negare a un cittadino comunitario il rilascio del permesso di soggiorno per il solo motivo che non svolga la sua attività in conformità alla normativa previdenziale vigente.

Sulle spese

33 Le spese sostenute dal governo belga e 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 costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi pronunciarsi sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Terza Sezione),

pronunciandosi sulle questioni pregiudiziali sottoposte dal Tribunal de première instance di Liegi con ordinanza 29 novembre 1989, così dichiara:

1) Alla previa iscrizione di un cittadino di uno Stato membro della Comunità ad un regime previdenziale istituito dalla normativa dello Stato ospitante non può essere subordinato il diritto di soggiorno né il rilascio del relativo permesso e l'iscrizione ad un regime previdenziale piuttosto che ad un altro non può giustificare il diniego del permesso di soggiorno né un provvedimento di espulsione.

2) L'art. 4 della direttiva 68/360/CEE e l'art. 6 della direttiva 63/148/CEE vietano agli Stati membri di ammettere come unica prova che l'interessato appartiene ad una delle categorie di soggetti che si avvalgono del diritto alla libera circolazione delle persone ed ha quindi diritto al rilascio di un permesso di soggiorno, quella della previa iscrizione ad un regime previdenziale.

3) Gli Stati membri hanno l'obbligo di rilasciare un permesso di soggiorno ad un cittadino di un altro Stato membro qualora non sia contestato che svolge un'attività economica, senza che sia necessario, a tal riguardo, qualificare l'attività svolta come attività lavorativa subordinata o autonoma.

4) Gli Stati membri non sono autorizzati, in forza della normativa comunitaria sulla libera circolazione delle persone, a negare a un cittadino comunitario il rilascio del permesso di soggiorno per il solo motivo che non svolga la sua attività in conformità alla normativa previdenziale vigente.