CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA
presentate il 22 ottobre 1987 *

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. In base all'art. 169 del trattato CEE, la Commissione chiede a questa Corte di dichiarare che la repubblica italiana, riservando, con varie leggi, nazionali e regionali, ai soli cittadini italiani l'accesso alla proprietà e alla locazione di alloggi costruiti o restaurati mediante finanziamenti pubblici, nonché l'accesso al credito fondiario agevolato, ha istituito e mantenuto in vigore nella sua normativa una discriminazione in base alla cittadinanza idonea ad ostacolare l'esercizio del diritto di stabilimento, la libera prestazione dei servizi e la libera circolazione dei lavoratori, venendo meno in tal modo agli obblighi impostile dagli art. 48, 52 e 59 del trattato CEE e dall'art. 9, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612 [1].

2. Il procedimento è stato originato da un esposto presentato alla Commissione da un cittadino belga, residente in un comune della provincia di Bologna — in cui svolgeva (a quanto pare, come lavoratore autonomo) la sua attività professionale — al quale era stato negato, perché sprovvisto del requisito della cittadinanza italiana, un mutuo fondiario a tasso agevolato per l'acquisto di un'abitazione nella regione in cui viveva.

3. La Commissione, analizzando, a seguito di detto esposto, la normativa italiana in materia, considerava che v'era motivo di avviare il procedimento contemplato dall'art. 169 del trattato.

4. Il governo italiano, nel tentativo di evitare la proposizione del ricorso giurisdizionale, diramava alle regioni e agli enti e amministrazioni nazionali competenti in materia di edilizia una circolare in cui, dopo aver ammesso che le norme di cui trattasi creavano effettivamente una discriminazione tra cittadini italiani e stranieri relativamente all'accesso all'alloggio, stabiliva che le disposizioni nazionali — ferme restandone la vigenza e l'applicazione nei confronti dei cittadini di paesi terzi — dovevano essere lette in coordinamento con le norme comunitarie direttamente efficaci, di guisa che i cittadini di altri Stati membri che svolgessero la loro principale attività lavorativa in Italia e/o ivi risiedessero dovevano considerarsi equiparati ai cittadini italiani ai fini dell'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica e dell'accesso ai benefici connessi agli aiuti statali in materia di alloggio.

5. Nella fase scritta del procedimento le deduzioni delle parti — i cui argomenti sono stati riassunti nella relazione d'udienza — si sono concentrate in sostanza su due questioni:

6. A — Se sia possibile porre fine all'asserito inadempimento mediante una circolare interpretativa.

* Traduzione dal portoghese.

1 — GU L 257 del 19 ottobre 1968, pag. 2.

7. B — Se il principio della parità di trattamento (o di non discriminazione) sia, nel settore di cui trattasi, applicabile in materia di libertà di stabilimento (art. 52 del trattato) e di libertà di prestare servizi (art. 59 del trattato).

8. Per quanto riguarda i lavoratori subordinati, il governo italiano ha ammesso, nel corso della fase scritta, che il principio della parità di trattamento ha pieno valore nei loro confronti, e quindi ha riconosciuto su questo punto la non conformità della normativa italiana all'art. 48 del trattato e all'art. 9, n. 1, del regolamento n. 1612/68.

9. All'udienza, la Commissione ha tuttavia riferito che l'Italia, con decreto del presidente del Consiglio 15 maggio 1987, ha equiparato ai cittadini italiani i lavoratori subordinati cittadini di altri Stati membri e residenti in Italia, ponendo così fine, per quanto riguarda detta categoria di lavoratori, all'inadempimento censurato. Di conseguenza, essa ha rinunciato al ricorso nella parte riguardante detti lavoratori, considerando cessata l'asserita infrazione dell'art. 48 del trattato e dell'art. 9, n. 1, del regolamento n. 1612/68.

10. Rimangono, così, le due altre questioni menzionate sub A e B.

A — La possibilità di porre fine all'inadempimento mediante una circolare

11. A questo proposito osserverò sinteticamente quanto segue:

1) Come ha sottolineato la Commissione, e come il governo italiano ha ammesso implicitamente nella risposta al parere motivato complementare, il testo della circolare presenta varie ambiguità e deficienze che non le consentono — contrariamente al suo scopo — di chiarire efficacemente il senso e la portata del diritto comunitario in materia in tutti i suoi precetti.

2) A prescindere da questo, la circolare ministeriale è un atto d'indole amministrativa, che non riceve adeguata pubblicità, segnatamente mediante la Gazzetta ufficiale; essa ha certo efficacia vincolante nel settore dell'amministrazione soggetto al potere gerarchico del suo autore, ma non può prevalere sul potere legislativo delle regioni e obbligare gli uffici che non siano legati all'amministrazione centrale da un vincolo di subordinazione gerarchica.

3) Secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte [2], « la permanenza, nella legislazione di uno Stato membro, di un testo incompatibile col trattato determina, con il mantenere uno stato di incertezza circa la possibilità di fare appello al diritto comunitario, una situazione di fatto ambigua per gli interessati ». Conformemente a questa considerazione, la Corte ha affermato [3] che « l'incompatibilità della legislazione nazionale con le disposizioni del trattato, persino direttamente applicabili, può essere definitivamente soppressa solo tramite disposizioni interne vincolanti che abbiano lo stesso va-

2 — Sentenza 25 ottobre 1979, causa 159/78, Commissione/Italia, Racc. 1979, pagg. 3247, 3264, punto 22 della motivazione.

3 — Vedasi da ultimo sentenza 15 ottobre 1986, causa 168/85, Commissione/Repubblica italiana, Racc. 1986, pag. 2945, punti 13 e 14 della motivazione.

lore giuridico di quelle da modificare. Come la Corte ha dichiarato nella costante giurisprudenza relativa all'attuazione delle direttive da parte degli Stati membri, semplici prassi amministrative, per natura modificabili a piacimento dell'amministrazione e prive di adeguata pubblicità, non possono essere considerate valido adempimento degli obblighi del trattato ».

4) Nel caso presente lo stato di incertezza delle situazioni giuridiche derivante dall'eventuale esistenza di disposizioni incompatibili con il trattato è aggravato dal fatto che sono in discussione varie leggi di portata nazionale e regionale; a parte questo, il difetto di adeguata efficacia giuridica nella circolare è stato attestato — come ha rilevato la Commissione — dall'emanazione di una nuova legge discriminatoria nella regione Veneto pochi mesi dopo la diramazione della circolare stessa.

12. Qualora si concluda per l'incompatibilità tra le norme italiane e il diritto comunitario, è privo di pertinenza accertare se la circolare di cui trattasi, dopo la sua riformulazione e la chiarificazione del suo contenuto, e con riserva di pubblicazione ufficiale, sia — come sembra ritenere la Commissione — uno strumento adeguato per porre fine all'infrazione « in via provvisoria », in attesa dell'emanazione di una normativa conforme al trattato.

13. Del pari è privo di pertinenza distinguere — come suggerisce il governo italiano — tra norme interne aventi « un tenore del tutto radicalmente confliggente con un principio o una norma comunitaria » e le altre; peraltro, il senso di siffatta distinzione non è facilmente percettibile, soprattutto trattandosi di eventuali infrazioni del principio di non discriminazione, sancito, in termini generali, dall'art. 7 del trattato.

14. Risolta la questione della circolare, si deve ora stabilire se e in quale misura la normativa italiana oggetto del ricorso violi le norme comunitarie in materia di diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, e segnatamente gli art. 52 e 59 del trattato.

B — L'asserita infrazione degli art. 52 e 59 del trattato

15. *a)* L'impostazione data dalla Commissione alla sua argomentazione nella fase scritta del procedimento, in particolare nella replica (punto 9), ha fatto credere che essa intendesse rivolgere il ricorso non solo contro il requisito della cittadinanza stabilito dalle disposizioni italiane controverse, ma anche contro i requisiti della residenza o dell'attività principale — anch'essi prescritti dalle suddette disposizioni (segnatamente, dal decreto del presidente della repubblica 30 dicembre 1972, n. 1035 [4]) per l'accesso ai vantaggi relativi all'edilizia residenziale pubblica — che potrebbero essere considerati atti a creare una discriminazione indiretta.

16. In definitiva, però, le conclusioni formulate nell'atto introduttivo del ricorso si limitano formalmente alla riserva espressa dalla cittadinanza figurante nella normativa italiana; pertanto, non sarebbe lecito l'ampliamento dell'oggetto del ricorso.

17. Credo, tuttavia, che si sia generata una situazione confusa a seguito dei termini della discussione che — sorprendentemente — si è impantanata nella questione del contenuto della circolare delle autorità italiane. Ad ogni modo, la Commissione ha chiarito

4 — GURI n. 58 del 3 marzo 1973, pag. 1331.

all'udienza che il ricorso è rivolto solo contro l'espresso requisito della cittadinanza italiana, assolutamente discriminatorio e contrastante con l'art. 7 del trattato.

18. *b)* Detto art. 7 vieta infatti, con riserva delle disposizioni specifiche del trattato, « ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità », « *nel campo di applicazione del presente trattato* » (il corsivo è mio).

19. Ci si deve quindi chiedere se, e in quale misura, il predetto requisito di cittadinanza sia idoneo a creare un ostacolo per la realizzazione degli scopi degli art. 52 e 59 del trattato, in materia di libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi, ed a costituire quindi una discriminazione vietata.

20. Le sentenze Reyners[5] e Van Binsbergen[6] chiarirono, una volta per tutte, la questione dell'efficacia diretta degli art. 52 e 59 del trattato dopo la scadenza del periodo transitorio contemplato dallo stesso trattato.

21. Per determinare l'ambito di detta efficacia diretta la Corte fece una distinzione tra l'eliminazione degli ostacoli per la libertà di stabilimento e delle restrizioni della libera prestazione di servizi e l'adozione di provvedimenti intesi ad agevolare l'esercizio effettivo delle suddette libertà.

22. Per quanto riguarda il primo aspetto, la Corte affermò quanto segue:

a) « stabilendo alla fine del periodo transitorio la realizzazione della libertà di stabilimento, l'art. 52 prescrive (...) un obbligo di risultato preciso, il cui adempimento doveva essere facilitato, ma non condizionato, dall'attuazione di un programma di misure graduali » (Reyners, punto 26), per cui le direttive contemplate dal capitolo relativo al diritto di stabilimento sono divenute, dal suddetto momento, superflue « per l'attuazione della norma del trattamento nazionale (...) sancita, con efficacia diretta, dal trattato stesso » (punto 30);

b) « l'applicazione dell'art. 59, subordinata durante il periodo transitorio all'emanazione di direttive, non è più sottoposta, scaduto il predetto termine, ad alcuna condizione » (Van Binsbergen, punto 24), il che implica, in particolare, « la soppressione di tutte le discriminazioni che colpiscono il prestatore di un servizio a causa della sua nazionalità o della sua residenza in uno stato diverso da quello in cui il servizio stesso viene fornito » (punto 27).

23. Quanto al secondo aspetto menzionato, la Corte rilevò che le direttive contemplate dal trattato conservavano un importante campo di applicazione nel settore dei provvedimenti da introdurre nella normativa degli Stati membri per *favorire* o *facilitare* l'esercizio delle libertà di cui trattasi.

24. Restava, però, ancora da definire, in ampia misura, la linea di demarcazione fra l'uno e l'altro di detti aspetti.

5 — Sentenza 21 giugno 1974, causa 2/74, Reyners, Racc. 1974, pag. 631.

6 — Sentenza 3 dicembre 1974, causa 33/74, Van Binsbergen, Racc. 1974, pag. 1299.

25. Nelle cause Reyners e Van Binsbergen trattavasi dell'esistenza di restrizioni *dirette* dell'esercizio del diritto di stabilimento e della libertà di prestare servizi basate sulla cittadinanza o sulla residenza degli interessati.

26. Successivamente la Corte censurò talune discriminazioni imposte ai lavoratori autonomi in ragione della loro cittadinanza: non erano, però, in discussione provvedimenti che ostacolassero il diritto di stabilimento, ma semplicemente norme la cui abolizione avrebbe favorito l'esercizio del suddetto diritto.

27. Fu questo, segnatamente, il caso delle sentenze 18 giugno 1985[7] e 28 gennaio 1986[8].

28. Nei casi predetti, però, si trattava ancora, chiaramente, di condizioni connesse all'esercizio dell'attività lavorativa, inteso, come la Corte rilevò nella sentenza Steinhauser (punto 16), « in senso lato ». Comunque, la Corte considerò nel primo caso (Steinhauser, punto 16) che « la locazione di un locale ad uso professionale è *utile* all'esercizio dell'attività professionale e di conseguenza rientra nella sfera d'applicazione dell'art. 52 del trattato CEE » (il corsivo è mio).

29. Nella stessa linea si colloca la sentenza 10 luglio 1986, Segers (causa 79/85, Racc. pag. 2375), in cui la Corte si è forse allontanata ancora un poco da semplici considerazioni relative alle condizioni direttamente connesse all'esercizio dell'attività lavorativa da parte del titolare del diritto di stabilimento rilevando — in base, segnatamente, al programma generale del Consiglio per la soppressione delle restrizioni alla libertà di stabilimento, del 18 giugno 1961 — che « il principio del trattamento nazionale della società costituita secondo il diritto di un altro Stato membro implica il diritto d'iscrizione del personale di questa società ad un determinato regime di previdenza sociale » e che « la discriminazione del personale sotto il profilo della tutela previdenziale restringe (...) indirettamente la libertà delle società di un altro Stato membro di stabilirsi, tramite un'agenzia, una succursale o una filiale, nello Stato membro di cui trattasi » (punto 15).

30. Tuttavia, già nella sentenza 28 novembre 1978, Choquet[9] — esaminando la situazione creata dall'obbligo, imposto ai cittadini di altri Stati membri stabilitisi da oltre un anno nella RF di Germania e titolari di patente di guida straniera, di procurarsi una patente di guida tedesca — la Corte considerava che una norma in tal senso può, in certi casi, compromettere « il libero esercizio », da parte delle persone interessate, « dei diritti loro attribuiti dagli art. 48, 52 e 59 del trattato in materia di libera circolazione delle persone, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi », e deve quindi essere considerata contrastante con il diritto comunitario (punto 8).

31. La Corte si è ulteriormente scostata dalle condizioni connesse all'esercizio dell'attività lavorativa nella sentenza 11 luglio 1985, Mutsch[10], riconoscendo a un lavora-

7 — Causa 197/84, Steinhauser, Racc. 1985, pag. 1819.

8 — Causa 270/83, Commissione/Francia, « credito fiscale«, Racc. 1986, pag. 273.

9 — Causa 16/78, Racc. 1978, pag. 2293, in particolare pag. 2303.

10 — Causa 137/84, Racc. 1985, pag. 2681.

tore cittadino di uno Stato membro e residente in un altro Stato membro « il diritto di chiedere che un procedimento penale instaurato nei suoi confronti si svolga in una lingua diversa dalla lingua processuale usata di regola dinanzi al giudice investito della causa qualora i lavoratori nazionali possano, nelle stesse condizioni, avvalersi di questo diritto » (punto 18). Essa ha quindi esteso espressamente il principio della parità di trattamento alla sfera privata del lavoratore.

32. Tuttavia, in quel caso l'interessato era un lavoratore subordinato e la Corte considerò che la facoltà di cui trattavasi rientrava nella nozione « vantaggio sociale » di cui all'art. 7, n. 2, del regolamento del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori nella Comunità [1], a tenore del quale il lavoratore cittadino di un altro Stato membro deve fruire, nel paese ospitante, « degli stessi vantaggi sociali e fiscali dei lavoratori nazionali ». Questa espressione — rilevò la Corte, come aveva già fatto nella sentenza 31 maggio 1978, Even [11] — si riferisce a « tutti i vantaggi che, connessi o no ad un contratto di lavoro, sono generalmente attribuiti ai lavoratori nazionali, in ragione principalmente del loro status obiettivo di lavoratori o del semplice fatto della loro residenza nel territorio nazionale ».

33. Detto rilievo è però basato sull'espresso disposto di un regolamento adottato allo scopo di promuovere la realizzazione della libera circolazione dei lavoratori subordinati fino allo scadere del periodo transitorio, mentre non esiste una norma analoga per i lavoratori autonomi.

1 — GU L 257 del 19 ottobre 1968, pag. 2.

11 — Causa 257/78, Racc. 1979, pag. 2019.

34. Occorre pertanto stabilire se, anche per quanto riguarda quest'ultima categoria di lavoratori (che siano stabiliti o forniscano prestazioni di servizi in un altro Stato membro), il diritto alla parità di trattamento si estenda ad aspetti non connessi funzionalmente all'esercizio dell'attività professionale, ma pertinenti alla sfera privata (come l'accesso all'alloggio a condizioni speciali).

35. *c)* Prendiamo in esame, in primo luogo, la situazione del lavoratore che sia *stabilito* in un altro Stato membro (nella fattispecie, in Italia).

36. Peraltro, questa risulta essere la situazione che ha originato il procedimento ex art. 169 del trattato.

37. Consideriamo, per ora, solo il caso della persona stabilita in via principale in Italia.

38. Notiamo che sono in discussione non già il diritto di acquistare o prendere in locazione beni immobili destinati all'esercizio dell'attività professionale o il puro e semplice accesso alla proprietà immobiliare, ma le condizioni alle quali è subordinato, dalle leggi italiane, l'accesso all'alloggio di edilizia residenziale pubblica e al mutuo edilizio a tasso agevolato. Secondo le informazioni fornite all'udienza, la normativa di cui trattasi (e in particolare l'art. 2 del decreto del presidente della repubblica n. 1035/72) stabilisce, oltre a quello della cittadinanza, vari

altri requisiti per l'attribuzione degli alloggi o per la concessione dei vantaggi a questi relativi: l'interessato deve risiedere o esercitare la sua attività lavorativa principale nel comune nel quale intende ottenere l'alloggio, non deve ivi possedere un altro immobile da abitazione, non deve aver fruito altrimenti di pubbliche sovvenzioni in materia di edilizia e il reddito della sua famiglia dev'essere inferiore a un determinato limite.

39. Come ha dichiarato il rappresentante della repubblica italiana, il sistema di cui si discute è destinato ai cittadini e alle famiglie meno abbienti, ai quali si intendono garantire condizioni di accesso all'alloggio nel luogo di lavoro. L'intervento, il cui onere è a carico del bilancio dello stato, serve a sopperire allo stato di bisogno in cui versano le categorie dotate di redditi più bassi, per le quali è più difficile trovare una soluzione al problema dell'alloggio sul mercato libero.

40. Tale circostanza, naturalmente, rende il campo in esame un settore importante della politica sociale dello stato o delle regioni, al quale sono connesse considerazioni di natura finanziaria che, di regola, impongono di considerarlo con una certa cautela.

41. Come contropartita, però, la stessa circostanza ci consente di stabilire il legame indispensabile con il problema del diritto di stabilimento.

42. Si tratta infatti di un campo che — tenuto conto dei requisiti che sono stabiliti — può riguardare soltanto i lavoratori autonomi, gli imprenditori di piccole o al massimo di medie dimensioni, soprattutto i titolari di imprese individuali o di carattere familiare.

43. In questi casi la creazione di un'impresa si confonde, in generale, con l'accesso personale ad un'attività indipendente.

44. Per detta categoria di operatori economici la separazione tra l'attività professionale e le condizioni di vita personale e familiare, in particolare le condizioni di alloggio, è particolarmente tenue. Lo status sociale ed economico di detti lavoratori è vicino a quello dei lavoratori subordinati, e ciò ha condotto il rappresentante del governo italiano, all'udienza, a considerare le due categorie equiparabili.

45. Diverso, naturalmente, è il caso dei titolari di imprese di grandi dimensioni i quali molto difficilmente possiederanno gli altri requisiti prescritti dalla normativa italiana per l'attribuzione di alloggi popolari (requisiti di per sé non discriminatori poiché valgono per tutti gli interessati, italiani o stranieri).

46. Orbene, allo stesso modo in cui la Corte ha considerato nella sentenza Mutsch (punto 16) che « la facoltà di usare la propria lingua in un procedimento dinanzi ai giudici dello stato membro di residenza, alle stesse condizioni che valgono per i lavoratori cittadini di detto stato, contribuisce in notevole misura all'integrazione del lavoratore migrante e della sua famiglia nella società del paese ospitante e quindi al raggiungimento dello scopo della libera circolazione dei lavoratori », non si può fare a meno di rilevare che la possibilità di accedere agli alloggi popolari alle stesse condizioni garantite ai cittadini nazionali agevola in misura notevolissima l'integrazione del lavoratore autonomo e della sua famiglia nella società del paese ospitante, contribuendo così, significativamente, alla realizzazione dello scopo della libertà di stabilimento nel mercato comune.

47. Dal riconoscimento di detta facoltà può addirittura dipendere la vita dell'azienda, come attesta l'esempio fatto all'udienza e che il rappresentante della repubblica italiana è stato invitato a commentare. L'accesso alle condizioni particolarmente favorevoli dell'edilizia popolare può senz'altro costituire, in un periodo di difficoltà congiunturali nel quale l'imprenditore debba ridurre drasticamente le spese, l'estremo rimedio al quale questi sia costretto a ricorrere per « mantenersi a galla » e far sopravvivere la sua piccola azienda fintantoché non migliori la situazione del mercato.

48. In effetti, il suo patrimonio personale e il patrimonio dell'impresa si confondono l'un l'altro in tale misura che, in un caso del genere, qualunque fattore che tocchi il primo può ripercuotersi direttamente sulle sorti dell'azienda.

49. Il requisito della cittadinanza italiana per l'accesso all'edilizia popolare significa quindi che, mentre il cittadino italiano dispone di detta « valvola di sicurezza », il cittadino di un altro Stato membro non può avvalersene e pertanto — incapace di sostenere gli oneri relativi al suo attuale alloggio familiare — può trovarsi obbligato a chiudere l'azienda ed eventualmente a tornare nel paese d'origine. Eppure si tratta di un lavoratore inserito nella vita sociale ed economica del paese ospitante, nell'ambito della quale esercita un'attività che gli conferisce diritti ed obblighi (soprattutto d'indole fiscale) al pari di quanto accade per il cittadino italiano. Orbene, come la Corte ha già dichiarato nella sentenza Reyners, all'effettivo esercizio della libertà di stabilimento è connesso anche l'intento di « favorire l'interpenetrazione economica e sociale nell'ambito della Comunità nel settore delle attività indipendenti » (punto 21), presupposto della realizzazione di una vera « Europa dei cittadini ».

50. Di fronte all'esempio di tale « situazione limite », l'agente del governo italiano ha ammesso, all'udienza, che detto governo non ha alcuna « obiezione di principio » alla tesi della Commissione per quanto riguarda il caso del diritto di stabilimento in via principale, opponendosi soltanto all'ampliamento di detta tesi allo stabilimento secondario e alla prestazione di servizi ed alla sua applicazione agli altri requisiti sostanziali per l'attribuzione degli alloggi popolari.

51. Ritengo, quindi, pienamente giustificato suggerirvi di accogliere il ricorso in questa parte, considerando il requisito della cittadinanza italiana, prescritto dalla normativa nazionale controversa per l'accesso all'edilizia popolare, contrastante con i principi stabiliti, in tema di libertà di stabilimento, dall'art. 52 del trattato CEE.

52. Solo così sarà possibile, a mio avviso, rispondere pienamente, nella sfera d'applicazione del trattato, alle esigenze derivanti dal principio fondamentale della non discriminazione o della parità di trattamento sancito dall'art. 7. Come la Corte ha dichiarato nella sentenza Mutsch (punto 12), « si deve garantire che questa norma trovi piena applicazione nei confronti di qualsiasi persona che sia stabilita nel territorio di uno Stato

membro e si trovi in una situazione disciplinata dal diritto comunitario ».

53. Nella causa Mutsch (come la Corte ha chiarito, nel punto 14 della sentenza, *dopo* detta dichiarazione di principio) il collegamento col diritto comunitario era stabilito per il tramite degli art. 48 e 49 del trattato e delle disposizioni di diritto derivato emanate per la loro attuazione; qui, esso risulta dall'applicazione dell'art. 52 del trattato [12].

54. Non si dimentichi, poi, che il trattato CEE ha incluso nei « fondamenti della Comunità » la libertà di stabilimento come una delle libertà fondamentali, al pari della libera circolazione delle persone e della libera prestazione di servizi garantite dagli art. 3, lett. c), 48, 52 e 59 del trattato [13]. Per quanto riguarda l'art. 52, la Corte lo ha definito « una delle disposizioni fondamentali della Comunità » [14].

55. Orbene, le suddette disposizioni fondamentali e i loro precetti sono stati interpretati dalla Corte in senso ampio, come emerge dalla giurisprudenza citata in precedenza [15].

56. Decisamente restrittiva è stata invece l'interpretazione giurisprudenziale delle deroghe e delle restrizioni a dette libertà [16].

57. Aggiungasi che — sebbene nella fattispecie non trattisi di diritti *di regola* connessi ad un'attività lavorativa autonoma — i vantaggi dell'accesso ai quali ora si discute si risolvono tutti in facoltà analoghe a quelle espressamente contemplate nel « Programma generale per la soppressione delle restrizioni alla libertà di stabilimento » [17], titolo III — *Restrizioni*, e non esulano quindi dall'ambito delle operazioni ivi menzionate:

A — a) (...) concludere contratti e soprattutto contratti di (...) locazione (...) nonché (...) fruire di tutti i diritti derivanti da questi contratti;

(...)

d) (...) acquistare, godere e alienare diritti e beni mobili o immobili;

f) (...) chiedere prestiti e in particolare (...) poter usufruire delle varie forme di credito;

g) (...) usufruire degli aiuti diretti o indiretti concessi dallo stato.

58. Ritengo quindi doveroso — considerato anche il grado di integrazione già raggiunto nel mercato comune, in particolare in materia di libertà di stabilimento — questo ulteriore, piccolo passo sulla linea giurisprudenziale già definita dalla Corte.

59. *d)* Per contro, mi sembra di primo acchito che la normativa italiana non metta in discussione né il diritto allo stabilimento secondario, né la libera prestazione di servizi.

60. Infatti, nell'un caso come nell'altro non esiste tra il lavoratore autonomo e il luogo

12 — Vedasi anche sentenza 13 febbraio 1985, causa 293/83, Gravier/Città di Liegi, Racc. 1985, pag. 593, in particolare pag. 611 e 612, punti 15, 25 e 26.

13 — Vedasi sentenza 7 febbraio 1979, causa 115/78, Knoors, Racc. 1979, pag. 399, in particolare pag. 409, punto 19.

14 — Sentenza Segers, precitata, punto 12.

15 — Vedansi inoltre sentenza 4 aprile 1974, causa 167/73, Commissione/Francia, Racc. 1974, pag. 359, 370, punti 17 e seg.; sentenza 13 luglio 1983, causa 152/82, Forcheri, Racc. 1983, pag. 2323, in particolare pag. 2335, punto 11.

16 — Vedansi, ad esempio, sentenza Reyners, sull'interpretazione dell'art. 55, n. 1, punti 33 e seg., in particolare punto 43; sentenza 17 dicembre 1980, causa 149/79, Commissione/Belgio, Racc. 1980, pag. 3881, in particolare pag. 3903 e 3904, punti 19 e 22.

17 — GU 2 del 15 gennaio 1962, pag. 36.

dell'esercizio dell'attività un legame permanente o stabile che consenta di stabilire un rapporto sufficiente tra detto esercizio e le condizioni dell'accesso all'alloggio o addirittura di concludere che i requisiti per l'accesso all'alloggio siano tali da produrre una discriminazione effettiva a danno di detto lavoratore rispetto ai cittadini nazionali.

61. Dato il modo in cui il trattato si riferisce, negli art. 52 e 59, al diritto di stabilimento e, rispettivamente, alla libera prestazione di servizi, mi sembra che in un caso come il nostro assuma rilievo giuridico effettivo la distinzione tra diritto di stabilimento in via principale da un lato, e diritto di stabilimento in via secondaria e libera prestazione di servizi dall'altro, poiché i rispettivi presupposti sono diversi.

62. Infatti, mentre nella prima frase del 1° comma dell'art. 52 sono menzionate semplicemente « le restrizioni alla libertà di stabilimento *dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro* », la seconda frase della stessa disposizione si riferisce, più specificamente, alle « restrizioni relative all'apertura di agenzie, succursali o filiali da parte *dei cittadini di uno Stato membro stabiliti sul territorio di uno Stato membro* » (il corsivo è mio), sia detto stato lo stesso dello stabilimento secondario o uno stato diverso [18].

18 — La versione portoghese del trattato, in questa parte, mi sembra infelice perché usa termini più limitativi rispetto alle altre versioni: « nacionais de um Estado-membro estabelecidos no território de *outro* Estado-membro«, il che non corrisponde esattamente alla versione italiana, né a quella francese (« ressortissants d'un Etat membre établis sur le territoire *d'un* Etat membre«) né a quella inglese (« nationals of any Member State established in the territory of *any* Member State«). Il testo portoghese può far ritenere che il diritto allo stabilimento secondario in un altro Stato membro non sia attribuito al cittadino di uno Stato membro stabilito nel proprio paese d'origine.

63. Dal canto suo, l'art. 59 prescrive l'abolizione delle restrizioni alla libera prestazione di servizi nella Comunità « nei confronti dei cittadini degli Stati membri *stabiliti in un paese della Comunità che non sia quello del destinatario della prestazione* » (il corsivo è mio).

64. Orbene, quello di cui si discute nel presente procedimento è il riconoscimento del diritto ad un vantaggio sociale mirante a risolvere un problema d'indole personale e familiare che presuppone un inserimento duraturo nella vita economica e sociale della regione in cui si trova l'alloggio.

65. Pertanto, l'esclusione da siffatto vantaggio non contrasta affatto con l'esercizio, da parte dei cittadini di altri Stati membri, del diritto di aprire in Italia un'agenzia, una succursale o una filiale o di recarsi con maggiore o minore regolarità in detto paese per prestare servizi, conservando il proprio centro principale d'attività in un altro Stato membro o perfino — nel primo caso — in un'altra regione italiana.

66. In mancanza di armonizzazione in questo campo, a livello comunitario, non può imporsi all'Italia di consentire l'accesso all'edilizia popolare a tutti i cittadini di altri Stati membri che ivi esercitino o intendano esercitare uno qualsiasi di detti diritti. Tale esigenza sarebbe completamente estranea con gli scopi sociali del sistema di aiuti all'alloggio finanziato con fondi pubblici e contemplato dalla normativa criticata.

67. Infatti, essa si risolverebbe addirittura nel pretendere, per i cittadini di altri Stati membri, un trattamento più vantaggioso di

quello riservato ai cittadini italiani, i quali, se non risiedono o non svolgono la loro attività principale nel luogo in cui intendono fruire delle agevolazioni in materia di alloggio, non hanno diritto alle stesse.

68. Orbene, come ha precisato la Corte [19], « l'art. 52 è diretto a garantire il beneficio del trattamento nazionale a qualunque cittadino di uno Stato membro che si stabilisca, anche solo in via secondaria, in un altro Stato membro per svolgervi un'attività non salariata e vieta ogni discriminazione basata sulla cittadinanza in quanto restrizione alla libertà di stabilimento ». Di conseguenza, « la libertà di stabilimento importa l'accesso alle attività non salariate e al loro esercizio alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini ». Dal disposto dell'art. 52, 2° comma, e dal suo contesto la Corte ha dedotto che, purché sia garantita detta parità di trattamento, ogni Stato membro è libero, in mancanza di normative comunitarie in materia, di disciplinare nel suo territorio le attività comprese nell'esercizio del diritto di stabilimento.

69. Analogamente, l'art. 60, 3° comma, stabilisce che « il prestatore può, per l'esecuzione della sua prestazione, esercitare, a titolo temporaneo, la sua attività nel paese ove la prestazione è fornita, *alle stesse condizioni imposte dal paese stesso ai propri cittadini* » (il corsivo è mio).

70. Orbene, nella presente causa non trattasi nemmeno dell'imposizione di condizioni che, in apparenza neutre, si risolvano in una discriminazione in base alla cittadinanza o creino un ostacolo eccessivo per l'esercizio dei predetti diritti.

71. La conclusione cui si è giunti, che vale per le condizioni direttamente legate all'esercizio dell'attività lavorativa, non può, a maggior ragione, non valere per quel che riguarda le condizioni attinenti alla sfera privata dell'individuo.

72. Estendere al caso dello stabilimento secondario e alla prestazione di servizi l'esigenza del riconoscimento del diritto all'edilizia sovvenzionata potrebbe equivalere addirittura — come ha sottolineato l'Italia — ad andare al di là di quanto prescritto dall'art. 9, n. 2, del regolamento n. 1612/68 per quanto riguarda i lavoratori subordinati.

73. Considerata la natura dei diritti di cui ora si tratta, il riferimento alla cittadinanza italiana come condizione di accesso all'alloggio non può, in via di principio, produrre effetti pratici relativamente ai cittadini di altri Stati membri.

74. Non stupisce, quindi, che la Commissione abbia ammesso all'udienza che la valutazione della situazione è in questo campo più difficile di quanto non lo sia nel caso dello stabilimento principale, pur insistendo sull'opportunità di accertare, di volta in volta, il nesso fra la prestazione di servizi e la necessità dell'alloggio (il che, a mio avviso, è del tutto privo di pertinenza).

75. Nella stessa logica sarebbe del resto maggiormente giustificato prendere in considerazione casi speciali in relazione allo stabilimento secondario, per prevedere l'ipo-

19 — Sentenza 12 febbraio 1987, causa 221/85, Commissione/Belgio, Racc. 1987, pag. 719, punti 9 e 10.

tesi in cui il titolare intenda trasferire la sua residenza al luogo di detto stabilimento: dati, però, la natura degli alloggi di cui trattasi e gli altri requisiti cui è subordinato l'accesso agli stessi (reddito familiare, ecc.), mi sembra in via di principio esclusa l'applicazione della normativa considerata nei casi di pluralità di stabilimenti.

76. Oltre a ciò, nel caso dello stabilimento secondario non è evidente che, nella maggior parte delle ipotesi, la situazione da considerare relativamente all'esercizio di detto diritto, in termini di gestione dell'azienda (che, sola, presuppone un legame personale duraturo che possa porre il problema dell'accesso all'edilizia popolare), non sia piuttosto quella del lavoratore dipendente e rientri, pertanto, nella sfera d'applicazione di altre disposizioni del trattato.

77. Non è quindi del tutto evidente che la normativa italiana possa, su questo punto, essere considerata contrastante col diritto comunitario.

78. Diverso sarebbe il caso se la normativa italiana istituisse una qualsivoglia discriminazione nei confronti dei cittadini degli altri Stati membri per quel che riguarda l'accesso agli alloggi negoziati sul mercato libero; tuttavia, non è su questo che verte il presente procedimento e, pertanto, non occorre prendere in considerazione tale ipotesi.

79. Comunque sia, non trattasi nella fattispecie di una restrizione che *ostacoli* l'effettivo esercizio del diritto di stabilimento nel caso in cui l'interessato disponga di un altro stabilimento in un altro Stato membro, e quindi non trova applicazione l'insegnamento della sentenza Klopp [20] relativo al principio stabilito dall'art. 52, 1° comma, seconda frase (vedasi, in particolare, il punto 20, parte finale, della suddetta sentenza).

C — Conclusione

80. Considerato quanto precede, non mi resta che suggerirvi di dichiarare che la repubblica italiana è venuta meno agli obblighi impostile dall'art. 52, 1° comma, seconda frase, del trattato CEE mantenendo in vigore disposizioni che subordinano al requisito della cittadinanza italiana l'accesso, da parte dei lavoratori autonomi, alla proprietà e alla locazione di alloggi costruiti o restaurati mediante finanziamenti pubblici nonché al credito fondiario agevolato. Per il resto, ritengo che il ricorso debba essere respinto.

81. Di conseguenza — e anche perché la rinuncia della Commissione alla domanda di declaratoria di incompatibilità della normativa italiana con l'art. 48 del trattato è stata motivata dall'atteggiamento della repubblica italiana, che ha emanato le necessarie disposizioni interne soltanto dopo la proposizione del presente ricorso — ritengo che le spese debbano essere ripartite fra le parti in base all'art. 69, § 3, del regolamento di procedura.

20 — Sentenza 12 luglio 1984, causa 157/83, Ordine degli avvocati/Onno Klopp, Racc. 1984, pag. 2971, in particolare pag. 2990.