CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL DEL 12 DICEMBRE 1978 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

L'art. 4, 1° comma, della «Vestigingswet Bedrijven» (legge olandese sul diritto di stabilimento per le imprese industriali e commerciali) del 1954 dispone che può vietarsi con decreto l'esercizio di determinate attività senza l'autorizzazione della competente Camera di commercio e industria *(Kamer van Koophandel en Fabrieken)*. Ciò è stato fatto con gli artt. 19 e 27 della «Vestigingsbesluit bouwnijverheidsbedrijven» (decreto del 1958 relativo allo stabilimento di imprese nel settore dell'edilizia) per le attività di lattoniere e di idraulico nonchè, con l'art. 7 della «Vestigingsbesluit verwarmings- en aanverwante bedrijven» (decreto del 1960 relativo allo stabilimento di imprese di riscaldamento). L'art. 15, 1° comma, lett. c), della summenzionata legge recita:

«Nel caso in cui un decreto di stabilimento sancisca un divieto quanto all'esercizio di un'attività imprenditoriale ivi indicata, il Nostro Ministro per gli affari economici concede, a richiesta, l'esenzione:

a) ...

b) ...

c) qualora la concessione dell'esenzione sia fondata sulle disposizioni di una direttiva del Consiglio delle Comunità europee relativa allo stabilimento di persone fisiche e di società nel territorio di uno degli Stati membri della Comunità economica europea ovvero alla prestazione di servizi, da parte di persone fisiche e di società, in detto territorio».

Il ricorrente nella causa principale, nato nel 1939 in Urmond (Paesi Bassi) e cittadino olandese, il 30 aprile sposava una belga in Dilsen (Stokkem) nel Belgio, ove egli da allora risiede. Fino al 13 marzo 1970 egli era ivi occupato alle dipendenze del suocero, nella cui impresa vengono svolte attività di installatore di impianti di riscaldamento centrale, lattoniere, idraulico e gassista. In base a quanto risulta da attestati del Ministro del ceto medio del Regno del Belgio, rilasciati al ricorrente il 21 giugno 1976, ai sensi dell'art. 4, n. 2, della direttiva del Consiglio della Comunità economica europea 7 luglio 1964, n. 64/427/CEE, relativa alle modalità delle misure transitorie nel settore delle attività non salariate di trasformazione delle classi 23-40 CITI (industria ed artigianato) — GU 1964, pag. 1863 — a partire dal 13 marzo 1970 il ricorrente ha esercitato senza interruzioni in Dilsen (Stokkem) l'attività d'imprenditore autonomo e precisamente come installatore di impianti di riscaldamento centrale e sanitari.

Giacché intendeva stabilirsi in Urmond, suo luogo di nascita, per esercitarvi in modo autonomo attività di installatore di impianti di riscaldamento ed idraulici e di lattoniere, il 24 giugno 1967 il ricor-

1 — Traduzione dal tedesco.

rente presentava alla *Kamer van Koophandel en Frabrieken voor de Mijnstreek* di Heerlen una domanda di esenzione ex. art. 15,1° comma della Vestigingswet Bedrijven del 1954. Con provvedimento 31 gennaio 1977, il Segretario di Stato per gli Affari economici, convenuto nella causa principale, respingeva la domanda motivando che, in quanto cittadino olandese, il ricorrente non può esser considerato nei Paesi Bassi «beneficiario» ai sensi dell'art. 4, 1° comma, lett. a), della direttiva del Consiglio n. 64/429/CEE.

Contro la reiezione della sua opposizione al suddetto provvedimento formulata con decisione del convenuto 15 marzo 1977 — la quale, nella parte in cui sottopone la domanda del ricorrente al Sociaal-Economische Raad (Consiglio economico e sociale) non costituisce oggetto della causa principale — il 14 aprile 1977 l'interessato ha proposto ricorso al *College van Beroep voor het Bedrijfsleven* chiedendo l'annullamento del provvedimento impugnato ed il rilascio delle richieste esenzioni.

Con sentenza 9 maggio 1978 il *College van Beroep voor het Bedrijfsleven* ha sospeso il procedimento fino a che la Corte di giustizia non si sia pronunziata sulla seguente questione:

«Se la direttiva del Consiglio della Comunità economica europea 7 luglio 1964, n. 64/427/CEE, vada interpretata nel senso che fra i «beneficiari» di cui all'art. 1, n. 1, della stessa sono comprese anche persone le quali posseggano ed abbiano sempre posseduto esclusivamente la cittadinanza dello Stato membro ospitante».

In merito alla suddetta questione prendo posizione come segue:

1. Prendendo le mosse dalla lettera della direttiva 64/427/CEE, l'art.1, n. 1, definisce la cerchia dei beneficiari con riferimento al titolo I dei Programmi generali del Consiglio 18 dicembre 1961 per la soppressione delle restrizioni alla libera prestazione dei servizi (GU 1962, pag. 32) e per la soppressione delle restrizioni alla libertà di stabilimento (GU 1962, pag. 36). In ambedue i programmi vengono designati come beneficiari — per quel che riguarda le persone fisiche, le quali sono le sole che c'interessino nel presente procedimento — i cittadini degli Stati membri della Comunità, partendo semplicemente dal principio che essi siano residenti nell'ambito della Comunità ovvero intendano stabilirvisi per esercitare un'attività autonoma nel territorio di uno degli Stati membri. Il carattere generale della definizione dei beneficiari esclude, come a ragione pone in risalto la Commissione, l'interpretazione del titolo I dei due programmi nel senso che non si debbano includere nel novero dei beneficiari i cittadini degli Stati membri che intendono stabilirsi o prestare dei servizi nello Stato del quale sono cittadini. Né ha rilievo il fatto che entrambi i programmi, come risulta dal rispettivo titolo III, si occupino in primo luogo della graduale abolizione per gli stranieri delle restrizioni vigenti della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, quindi della garanzia del trattamento nazionale per i cittadini degli altri Stati membri. La definizione dei beneficiari di cui al titolo I non contiene infatti alcuna restrizione del genere e non potrebbe, nemmeno se così si volesse, venir usata per delimitare l'ambito dei beneficiari della direttiva n. 64/427/CEE, giac-

chè in questa, come risulta dagli artt. 3 e 4, non si tratta appunto del «trattamento nazionale» dei cittadini di altri Stati membri, bensì della presa in considerazione — non contemplata dal diritto nazionale — di determinate conoscenze ed attitudini, acquistate col lungo esercizio dell'attività professionale in altro Stato membro, come condizione sufficiente per l'accesso alla corrispondente attività nello Stato ospitante.

2. L'interpretazione estensiva del termine «beneficiari» che si desume dall' art. 1, n. 1, della direttiva n. 62/427/CEE, in relazione al titolo I del Programma generale per la soppressione delle restrizioni alla libera prestazione dei servizi, non è poi incompatibile con le afferenti disposizioni né con gli scopi generali del Trattato CEE. Il principio della libertà di circolazione, che il Trattato si sforza di attuare nella maniera più completa possibile, persegue lo scopo che tutti i cittadini di qualsiasi Stato membro possano esercitare la loro attività economica in qualsivoglia luogo della Comunità, stabilendovisi o prestandovi dei servizi. Quindi il principio della libertà di circolazione è uno dei fondamenti del mercato comune, come risulta pure dall'art. 3, lett. c) del Trattato CEE. È assolutamente incompatibile con tale principio qualsiasi discriminazione tra cittadini degli Stati membri dovuta alla loro cittadinanza.

Fra le disposizioni del Trattato decisive per l'attuazione della libertà di circolazione, gli artt. 48 (libera circolazione dei lavoratori) e 59 (libera prestazione dei servizi) sono conformi, anche nella lettera, ai summenzionati scopi del Trattato. Ambedue le disposizioni attribuiscono ai cittadini degli Stati membri piena libertà di circolazione per quanto riguarda l'assunzione e la prestazione di servizi nell'intero mercato comune, prescindendo dalla cittadinanza e dal luogo di attività. La lettera dell'art. 52, 1° comma, viceversa, dà luogo a qualche dubbio, giacché esso contempla l'abolizione delle restrizioni alla libertà di stabilimento solo per i cittadini di uno Stato membro che intendono stabilirsi nel territorio di un altro Stato membro. Condivido il parere della Commissione secondo cui questa formulazione, che è diversa da quella degli artt. 48 e 59, non implica alcun distacco dai principi fondamentali del Trattato. L'art 52, 1° comma — il quale d'altronde non esclude affatto una garanzia più ampia della libertà di stabilimento — non può comunque interpretarsi nel senso che esso ammetta in qualche caso discriminazioni tra cittadini degli Stati membri, giacché una interpretazione del genere violerebbe un principio fondamentale del Trattato CEE. Ciò è stato detto in termini molto chiari dall'avvocato generale Mayras nelle conclusioni per la causa 71/76, *Thieffry* (Racc. 1977, pagg. 780, 790) in cui ha criticato una sentenza della *Cour d'appel* di Parigi, nella quale si affermava che le disposizioni del Trattato CEE relative alla libertà di stabilimento non vanno applicate al cittadino francese che voglia stabilirsi in Francia:

«La sentenza mi pare aberrante. Essa travisa completamente le finalità del Trattato, specie quelle dell'art. 52 che fa del libero stabilimento uno dei principi fondamentali del mercato comune. Rifiutare ad un cittadino francese — anche se naturalizzato — il diritto di stabilirsi nel paese di cui è divenuto cittadino, mi pare

una violazione patente dell'art. 52, il cui scopo è quello di consentire ad ogni cittadino di qualsiasi Stato membro di svolgere la propria attività professionale in qualsiasi Stato della Comunità e, in primo luogo, nello Stato di cui è divenuto cittadino».

Posso solo fare mio questo punto di vista, pervenendo alla conclusione che l'art. 52 del Trattato CEE non è incompatibile con l'interpretazione della direttiva 64/427/CEE nel senso che, in forza dell'art. 1, 1° comma, rientrano fra i beneficiari anche le persone che sono in possesso della cittadinanza del paese ospitante.

3. Che una diversa interpretazione non possa essere giusta, ma porterebbe ad una patente discriminazione del ricorrente, violazione incompatibile con uno dei principi fondamentali del Trattato, risulta inoltre dalla seguente considerazione: il ricorrente dopo aver appreso nei Paesi Bassi il mestiere di meccanico, ha sposato all'età di 23 anni una belga e da allora risiede in Dilsen (Stokkem) nel Belgio. Dopo aver lavorato nell'impresa del suocero — installatore d'impianti di riscaldamento centrale, idraulici e del gas, nonché lattoniere — come lavoratore dipendente, dal marzo 1970 si è occupato ininterrottamente in Dilsen, come imprenditore, di impianti di riscaldamento centrale e sanitari. Quando, nel giugno 1976, egli ha presentato nei Paesi Bassi la domanda di esonero onde potervi esercitare come lavoratore autonomo l'attività di installatore di impianti di ricaldamento centrale ed idraulici nonché di lattoniere, egli aveva già da 15 anni stabilito nel Belgio il centro dei propri interessi, aveva colà appreso il mestiere e da oltre 6 anni era pure stato imprenditore autonomo, attività che intende ora esercitare nei Paesi Bassi. Egli si trovava e si trova quindi nella stessa situazione di un cittadino belga con lo stesso curriculum. È semplicemente assurdo che il ricorrente, esclusivamente a causa della sua cittadinanza olandese, debba essere trattato diversamente da un belga o da un cittadino di un altro Stato membro, che si trovi nella medesima situazione. Un modo di procedere del genere costituirebbe una patente discriminazione nei confronti del ricorrente a causa esclusivamente della sua cittadinanza, discriminazione assolutamente incompatibile coi principi fondamentali del Trattato CEE. A ragione la Commissione fa notare che, se vi volesse seguire l'interpretazione sostenuta dal Governo dei Paesi Bassi, la libertà di circolazione di tutti coloro che hanno fatto uso del loro diritto ad essa ed hanno appreso od esercitato un'altra attività nello Stato membro nel quale si sono stabiliti, in pratica sarebbe limitata, non potendo essi ritornare nel loro paese d'origine senza dover affrontare difficoltà nell'esercizio della loro nuova attività. Lo stesso varrebbe per i figli, i quali si siano trasferiti coi loro genitori in un altro Stato membro e colà abbiano appreso il loro mestiere.

4. Non posso condividere il timore del Governo olandese che l'assoggettamento pure dei cittadini dello Stato ospitante alla disciplina di cui agli artt. 3 e 4 della direttiva 64/427/CEE possa portare all' elusione delle disposizioni particolari dello Stato ospitante relative all'esercizio di una determinata attività. I presupposti per il riconoscimento dell'esercizio della professione corrispondente in un altro Stato membro, per quel che riguarda la loro durata e la posizione richiesta, sono

già non facili da soddisfare, cosicchè non si deve pensare che un gran numero di cittadini dello Stato ospitante possa servirsi di questo sistema per sottrarsi alle disposizioni nazionale in materia di istruzione e di esami.

5. Vi propongo quindi di risolvere la questione sottopostavi nel modo seguente:

La direttiva del Consiglio della Comunità economica europea 7 luglio 1964 n. 64/427/CEE va interpretata nel senso che fra i «beneficiari» di cui all' art. 1, n. 1, della stessa sono comprese anche persone le quali posseggano ed abbiano sempre posseduto esclusivamente la cittadinanza dello Stato membro ospitante.