CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MARCO DARMON
presentate il 13 luglio 1989 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Il Raad van State dei Paesi Bassi vi ha sottoposto due questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione, in materia di libera circolazione dei lavoratori, dell'atto relativo alle condizioni di adesione del Regno di Spagna e della Repubblica portoghese ed agli adattamenti dei trattati, del 12 giugno 1985 (in prosieguo: « atto di adesione ») [1].

2. I fatti, come sono esposti nella sentenza di rinvio pregiudiziale, sono i seguenti. Il sig. Lopes da Veiga, cittadino portoghese, è occupato, dal 12 marzo 1974, come marinaio su navi battenti bandiera olandese e gestite dalla società di navigazione Poseidon BV con sede in Delfzijl, nei Paesi Bassi. Dette navi gettano l'ancora in porti olandesi mediamente una o due volte al mese. Il sig. Lopes da Veiga si è iscritto il 31 marzo 1983 all'anagrafe del comune dell'Aia. Egli trascorre i periodi di congedo nei Paesi Bassi. Dalle osservazioni della Commissione emerge che l'imposta sul reddito e i contributi al regime previdenziale olandese sono trattenuti sulla sua retribuzione [2]. Il 12 aprile 1983 il Lopes da Veiga ha presentato una domanda per il rilascio di un permesso di soggiorno. Il 28 agosto 1985 detta domanda è stata respinta dal capo della polizia dell'Aia. Il ricorso amministrativo da lui proposto il 21 ottobre 1985 è stato parimenti respinto in data 17 gennaio 1986. L'11 febbraio dello stesso anno, il sig. Lopes da Veiga ha impugnato quest'ultima decisione di rigetto dinanzi al Raad van State.

3. La normativa dei Paesi Bassi sullo status degli stranieri (« Vreemdelingenwet, Vreemdelingenbesluit », art. 91, nn. 1 e 5) dispone che lo straniero, cittadino di uno Stato che ha aderito alla Comunità economica europea, nei confronti del quale il trattato di adesione o disposizioni di esecuzione di detto trattato contemplano un regime transitorio, è considerato cittadino CEE beneficiario di uno status privilegiato solo se tale qualità risulti dalle disposizioni transitorie. Gli stranieri occupati a bordo di navi battenti bandiera olandese non sono necessariamente titolari di un documento di soggiorno, in quanto la presenza a bordo di una nave olandese di alto mare non è considerata soggiorno nel territorio dei Paesi Bassi ai fini dell'applicazione della normativa sullo status degli stranieri. Le persone rientranti in questa categoria sono autorizzate a soggiornare nei Paesi Bassi durante i periodi di congedo.

4. Dinanzi al Raad van State il segretario di Stato olandese alla giustizia ha dedotto innanzitutto che il sig. Lopes da Veiga non lavora nel territorio dei Paesi Bassi e, inoltre, che le disposizioni transitorie del trattato di adesione rimandano l'applicazione della libera circolazione dei lavoratori al 1° gennaio 1993.

* Lingua originale: il francese.

1 — GU L 302 del 15.11.1985, pag. 23.

2 — Vedansi osservazioni della Commissione, pag. 2 della traduzione francese.

5. Il Raad van State vi ha pertanto sottoposto due questioni pregiudiziali che, in sostanza, sono dirette a stabilire se gli artt. 7 e seguenti del regolamento n. 1612/68 (in prosieguo: « regolamento ») [3] siano applicabili ad un cittadino di uno Stato che ha aderito alla Comunità, il quale lavori a bordo di una nave battente bandiera di uno Stato membro alle dipendenze di un datore di lavoro stabilito in detto Stato, senza essere per questo titolare di un documento di soggiorno, e se l'art. 4 della direttiva 68/360 (in prosieguo: « direttiva ») [4] possa essere invocato dal cittadino che si trovi in una situazione siffatta.

6. Mi pare che la prima questione sollevi in verità tre interrogativi: il regime transitorio contemplato dall'atto di adesione consente di invocare le disposizioni di diritto comunitario relative alla libera circolazione dei lavoratori nella situazione descritta nella causa presente? Una persona che lavori a bordo di una nave di alto mare battente bandiera di uno Stato membro per conto di un datore di lavoro stabilito in detto Stato dev'essere considerata occupata nel territorio di uno Stato membro? Infine, qual è l'incidenza, in una situazione siffatta, della mancanza di un documento di soggiorno rilasciato dall'autorità competente di detto Stato? Esaminerò queste tre questioni una dopo l'altra.

7. L'esame delle disposizioni transitorie dell'atto di adesione consente di rispondere senza soverchie difficoltà al primo interrogativo. Infatti, l'art. 215 dispone che l'art. 48 del trattato CEE si applica, per quanto concerne la libera circolazione dei lavoratori tra il Portogallo e gli altri Stati membri, soltanto con riserva degli artt. da 216 a 219. L'art. 216, n. 1, rinvia al 1° gennaio 1993 l'applicazione negli Stati membri degli artt. da 1 a 6 del regolamento nei confronti dei cittadini portoghesi. Un'interpretazione a contrario induce pertanto a considerare che gli artt. 7 e seguenti del regolamento, che non sono menzionati dall'art. 216, n. 1, dell'atto di adesione si applicano dall'entrata in vigore di detto atto, cioè dal 1° gennaio 1986. Questa interpretazione è corroborata dal fatto che l'art. 217 dell'atto di adesione contiene disposizioni particolari per l'applicazione, fino al 31 dicembre 1990, dell'art. 11 del regolamento, il che porta necessariamente alla conclusione che gli artt. 7 e seguenti sono già applicabili.

8. Voi avete già seguito tale ragionamento. Nella sentenza 30 maggio 1989 nella causa Commissione/Repubblica ellenica, che verteva sulle analoghe disposizioni dell'atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica ellenica alle Comunità europee e agli adattamenti dei trattati [5], avete considerato che

« il suddetto regime transitorio, pur avendo sospeso (...) l'applicazione degli artt. da 1 a 6 e da 13 a 23 del regolamento del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, (...) che precisa i diritti garantiti dagli artt. 48 e 49 del trattato, non ha sospeso l'applicazione di questi ultimi articoli, in particolare per quanto attiene ai lavoratori degli altri Stati membri che erano già regolarmente occupati nella Repubblica ellenica prima del 1° gennaio 1981 e che hanno continuato a svolgervi la loro attività lavorativa dopo questa data ovvero a quelli che sono stati regolarmente occupati per la prima volta nella Repubblica ellenica successivamente a questa data »,

3 — Regolamento 15 ottobre 1968 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità (GU L 257 del 19.10.1968, pag. 2).

4 — Direttiva del Consiglio 15 ottobre 1968 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 del 19.10.1968, pag. 13).

5 — GU L 291 del 19.11.1979, pag. 17.

e avete concluso che,

« nei confronti di questi lavoratori, trovava applicazione, dal 1° gennaio 1981, l'art. 9 del regolamento n. 1612/68 » [6].

9. Aggiungo che già nella sentenza Peskeloglou, riguardante anch'essa l'atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica ellenica, voi avete rilevato come la disposizione che sospendeva l'applicazione di taluni articoli del regolamento costituisse una deroga al principio della libera circolazione dei lavoratori e dovesse, pertanto, essere interpretata restrittivamente.

10. Come ha fatto osservare la Commissione [7], la « ratio legis » di detto regime transitorio è di evitare bruschi squilibri dei mercati del lavoro dovuti a rilevanti spostamenti di manodopera a seguito dell'adesione di un nuovo Stato membro. La sospensione degli artt. da 1 a 6 del regolamento riguarda pertanto le disposizioni contenute nel titolo I di detto testo normativo, intitolato « Accesso all'impiego »; essa non può essere estesa al titolo II, « Esercizio dell'impiego e parità di trattamento ». I lavoratori cittadini del nuovo Stato membro che siano già occupati nel territorio di uno degli Stati della Comunità debbono, fin dall'entrata in vigore dell'atto di adesione, potersi avvalere delle libertà garantite dal trattato.

11. Il secondo interrogativo porta a definire la nozione di lavoratore nel territorio di uno Stato membro, figurante, in particolare, negli artt. 7, 8 e 9 del regolamento. È inutile ricordare che, secondo la vostra costante giurisprudenza, la nozione di « lavoratore » ha una portata comunitaria [8].

12. Così, nella sentenza Kempf [9], avete precisato che

« la libera circolazione dei lavoratori fa parte dei fondamenti della Comunità. Le disposizioni che sanciscono questa libertà fondamentale e, più in particolare, le nozioni di " lavoratori " e " attività subordinata " che ne determinano l'ambito di applicazione devono perciò essere interpretate estensivamente, mentre le eccezioni e le deroghe al principio della libera circolazione dei lavoratori devono invece essere interpretate restrittivamente ».

13. Voi avete già avuto modo di pronunciarvi sull'esercizio di attività professionali al di fuori del territorio della Comunità. Nella sentenza Walrave e Koch [10] avete dichiarato che

« il principio di non discriminazione, in ragione del suo carattere imperativo, costituisce un parametro inderogabile per qualsiasi rapporto giuridico purché questo, in considerazione sia del luogo in cui sorge, sia del luogo in cui dispiega i suoi effetti, possa essere ricondotto al territorio della Comunità » [11].

Si trattava, come ricorderete, di una clausola del regolamento dell'Union cycliste internationale ed era stata sollevata la que-

6 — Causa 305/87, citata, punto 16 della motivazione.

7 — Vedasi pag. 10 della traduzione francese.

8 — Sentenza 23 marzo 1982, causa 53/81, Levin, Racc. pag. 1035; sentenza 11 luglio 1985, causa 105/84, Foreningen of Arbejdsledere i Danmark, Racc. pag. 2639; sentenza 3 luglio 1986, causa 66/85, Lawrie-Blum, Racc. pag. 2121, punto 16 della motivazione.

9 — Sentenza 3 giugno 1986, causa 139/85, Racc. pag. 1741, punto 13 della motivazione.

10 — Sentenza 12 dicembre 1974, causa 36/74, Racc. pag. 1405.

11 — Punto 28 della motivazione.

stione se fosse rilevante la circostanza che la competizione sportiva avesse luogo o no nel territorio della Comunità.

14. Nella sentenza Prodest [12], avete confermato la citata giurisprudenza precisando che

« il lavoro temporaneo fuori del territorio della Comunità non è sufficiente ad escludere l'applicazione di detto principio, qualora il rapporto di lavoro conservi tuttavia un nesso abbastanza stretto con detto territorio ».

E avete aggiunto che

« questo nesso può ravvisarsi nel fatto che il lavoratore comunitario è stato assunto da un'impresa di un altro Stato membro e, per questo motivo, è stato iscritto al regime previdenziale di questo Stato e continua a svolgere la sua attività per conto dell'impresa comunitaria, anche durante il soggiorno nel paese terzo » [13].

15. In materia di previdenza sociale nella sentenza Bozzone [14], vertente sul diniego di un ente previdenziale belga di prendere in considerazione periodi di assicurazione maturati da un lavoratore italiano nell'ex Congo belga, avete ritenuto giustificata, in considerazione del vincolo giuridico che lega il lavoratore all'ente previdenziale dello Stato membro interessato, l'applicazione del diritto comunitario, anche se l'attività lavorativa subordinata che è all'origine di detto vincolo giuridico è esercitata al di fuori della Comunità. Nelle conclusioni per detta causa [15] l'avvocato generale Capotorti ha considerato che il criterio decisivo in proposito consiste non nel luogo in cui è stata svolta l'attività lavorativa, ma nei rapporti che legano il lavoratore all'ente previdenziale di uno Stato membro.

16. Ricordo d'altronde che il regolamento n. 1408/71 contiene disposizioni speciali per la determinazione della normativa previdenziale che si applica alla persona che esercita la propria attività lavorativa a bordo di una nave battente bandiera di uno Stato membro [art. 13, n. 2, lett. c] e art. 14 ter]. La normativa previdenziale si applica quindi necessariamente ai lavoratori a bordo di navi di alto mare battenti bandiera di uno Stato membro.

17. Ho già detto che nella fattispecie il sig. Lopes da Veiga era dipendente di un'impresa avente sede nei Paesi Bassi, versava contributi al regime previdenziale di quello Stato e ivi pagava l'imposta sul reddito e, infine, si era iscritto all'anagrafe dell'Aia. Questi elementi mi sembrano costituire criteri di collegamento sufficienti col territorio di uno Stato membro ed è pertanto indifferente che l'attività lavorativa si sia svolta in alto mare, cioè al di fuori del territorio della Comunità.

18. Peraltro, se si considerasse, come suggerisce il governo dei Paesi Bassi, che l'esercizio di un'attività lavorativa su una nave non consente di invocare il principio di cui all'art. 48 del trattato e le relative norme di attuazione, si ignorerebbe completamente l'esistenza delle disposizioni transitorie dell'atto di adesione e si arriverebbe ad escludere in generale non solo il cittadino porto-

12 — Sentenza 12 luglio 1984, causa 237/83, Racc. pag. 3153.

13 — Punti 6 e 7 della motivazione.

14 — Sentenza 31 marzo 1977, causa 87/76, Racc. pag. 687, punto 21 della motivazione.

15 — Racc. 1977, pag. 706.

ghese qui considerato, ma tutti i cittadini della Comunità, dal beneficio delle libertà garantite in materia dal trattato. A questo proposito non è dato vedere, qualora si ammettesse che l'attività considerata non è ricollegabile al territorio dei Paesi Bassi, a quale altro territorio potrebbe esserlo.

19. È vero che, nelle conclusioni presentate nella causa 3/87 [16], l'avvocato generale Mischo si è chiesto se

« un lavoratore il quale si imbarchi in uno Stato membro su un peschereccio immatricolato in un altro Stato membro per pescare in acque situate oltre la zona di sovranità di dodici miglia di quest'altro Stato membro senza mai scendere a terra, che non sia affiliato alla previdenza sociale di detto paese, che sia pagato nella moneta del suo paese di origine, che faccia ritorno, al termine della spedizione di pesca, direttamente in un porto del suo paese, eserciti davvero il diritto di spostarsi liberamente nel territorio di un altro altro Stato (...) o di prendere dimora in un altro Stato membro al fine di svolgervi un'attività di lavoro » [17].

Si deve però rilevare che le circostanze della presente fattispecie sono del tutto diverse da quelle che caratterizzano la situazione prospettata dall'avvocato generale Mischo.

20. Ricordo infine che il settore dei trasporti marittimi è assoggettato all'applicazione degli artt. da 48 a 51 del trattato, come avete rilevato nella causa Commissione/Repubblica francese [18].

21. Sul terzo interrogativo, riguardante il fatto che l'interessato sia sprovvisto di un documento di soggiorno, sarò più breve. Infatti, secondo la costante giurisprudenza della Corte, il rilascio di un documento di soggiorno ha carattere puramente dichiarativo. Nella sentenza Royer avete sottolineato che il diritto del cittadino di uno Stato membro di entrare nel territorio di un altro Stato membro e di dimorarvi, per gli scopi contemplati dal trattato,

« si acquista indipendentemente dal rilascio di un documento di soggiorno da parte della competente autorità di uno Stato membro »,

e avete aggiunto che

« il rilascio di questo documento va quindi considerato non già come un atto costitutivo di diritti, ma come un atto destinato a comprovare, da parte di uno Stato membro, la posizione individuale di un cittadino di un altro Stato membro nei confronti delle norme comunitarie » [19].

22. Ritengo, pertanto, che alla prima questione pregiudiziale debba darsi soluzione affermativa.

23. La seconda questione riguarda l'applicazione dell'art. 4 della direttiva 68/360. Infatti, l'art. 218 dell'atto di adesione dispone che « nella misura in cui talune disposizioni della direttiva (...) sono indissociabili da quelle disposizioni del regolamento n. 1612/68 la cui applicazione è differita in virtù dell'articolo 216, la Repubblica portoghese e gli altri Stati membri hanno la facoltà di derogare alle disposizioni in que-

16 — Sentenza 14 dicembre 1989, The Queen/Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Agegate, Racc. 1989, pag. 4459.

17 — Punto 60 della motivazione.

18 — Sentenza 4 aprile 1974, causa 167/73, Racc. pag. 359, punti 32 e 33 della motivazione.

19 — Sentenza 8 aprile 1976, causa 48/75, Racc. pag. 497, punti 32 e 33 della motivazione; vedansi, altresì, sentenza 14 luglio 1977, causa 8/77, Sagulo, Racc. pag. 1495, punto 4 della motivazione; sentenza 3 luglio 1980, causa 157/79, Pieck, Racc. pag. 2171, punto 8 della motivazione.

stione nella misura necessaria all'applicazione delle disposizioni dell'articolo 216 (...) ». Orbene, come ho già detto, l'art. 216 sospende l'applicazione del titolo I del regolamento, « Accesso all'impiego », ma non quella del titolo II, « Esercizio dell'impiego e parità di trattamento », fatte salve le disposizioni particolari per l'art. 11 del regolamento che qui non interessano. Di conseguenza, si deve accertare se l'art. 4 della direttiva, il quale fa obbligo agli Stati membri di rilasciare un documento di soggiorno alle persone nei cui confronti si applica il regolamento (artt. 1 e 4 della direttiva) sia o no interessato dalla sospensione del titolo I del regolamento.

24. A questo proposito, mi sembra che il rilascio di un documento di soggiorno costituisca il riconoscimento tanto del diritto di entrare nel territorio di uno Stato membro per esercitarvi un'attività lavorativa subordinata (titolo I del regolamento) quanto del diritto di soggiornare nel territorio di detto Stato per continuare a lavorare (titolo II del regolamento). Pertanto, l'art. 4 della direttiva è collegato sia alle disposizioni del titolo I del regolamento sia a quelle del titolo II. Poiché quest'ultimo non è interessato dalle disposizioni transitorie dell'atto di adesione, l'art. 4 della direttiva deve poter essere invocato dai cittadini nei confronti dei quali si applica il detto titolo, conformemente all'art. 1 della direttiva.

25. Ad ogni buon fine, ricordo che già da tempo avete riconosciuto all'art. 4 della direttiva efficacia diretta [20].

26. Vi propongo di risolvere in tal senso la seconda questione.

27. Concludo pertanto suggerendovi di dichiarare:

« 1) Gli artt. 216, n. 1, e 218 dell'atto relativo alle condizioni di adesione del Regno di Spagna e della Repubblica portoghese ed agli adattamenti dei trattati debbono essere interpretati nel senso che gli artt. da 7 a 12 del regolamento del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, con riserva delle condizioni provvisorie di applicazione dell'art. 11 contemplate dall'art. 217 dello stesso atto, possono essere invocati da un cittadino portoghese occupato a bordo di una nave battente bandiera di uno Stato membro alle dipendenze di un datore di lavoro stabilito in detto Stato, anche in mancanza di un documento di soggiorno rilasciato dall'autorità competente di detto Stato.

2) Detto cittadino può avvalersi dell'art. 4 della direttiva 68/360/CEE del 15 ottobre 1968, relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei lavoratori degli Stati membri e delle loro famiglie all'interno della Comunità ».

20 — Cause 48/75, 8/77 e 157/79, sopraccitate.