CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER presentate il 25 ottobre 2005 [1]

1. Con il presente ricorso, proposto in forza dell'art. 226, secondo comma, CE, la Commissione contesta al Regno del Belgio:

— la violazione dell'art. 18 CE e della direttiva 90/364/CEE, relativa al diritto di soggiorno [2], e

— la violazione delle seguenti disposizioni:

a) art. 4 della direttiva del Consiglio 68/360/CEE [3], relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei lavoratori degli Stati membri e delle loro famiglie all'interno della Comunità, e art. 4 della direttiva del Consiglio 73/148/CEE [4], relativa alla soppressione di tali restrizioni in materia di stabilimento e di prestazione di servizi; e

b) art. 2 delle direttive del Consiglio 93/96/CEE [5] e 90/365/CEE [6], relative al diritto di soggiorno degli studenti e dei lavoratori salariati e non salariati che hanno cessato la propria attività professionale.

2. Il primo inadempimento contestato consiste nel fatto che ai cittadini di altri Stati membri che intendono stabilirsi nel territorio belga è richiesto il possesso di risorse «personali» sufficienti. Il secondo deriva dalla prassi di disporre automaticamente l'espulsione dei cittadini dell'Unione europea che non presentino entro un determinato termine i documenti richiesti per il rilascio del permesso di soggiorno.

1 — Lingua originale: lo spagnolo.

2 — Direttiva del Consiglio 28 giugno 1990, 90/364/CEE (GU L 180, pag. 26).

3 — Direttiva 15 ottobre 1968 (GU L 257, pag. 13).

4 — Direttiva 21 maggio 1973 (GU L 172, pag. 14).

5 — Direttiva 29 ottobre 1993 (GU L 317, pag. 59).

6 — Direttiva 28 giugno 1990 (GU L 180, pag. 28).

I — Ambito normativo

A — *Diritto comunitario*

1) Diritto primario

3. L'art. 18, n. 1, CE, sancisce il diritto di tutti i cittadini dell'Unione «di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dal presente Trattato e dalle disposizioni adottate in applicazione dello stesso».

2) Diritto derivato

a) Sulla condizione relativa alla disponibilità di risorse sufficienti

4. L'art. 1, n. 1, primo comma, della direttiva 90/364 dispone quanto segue:

«Gli Stati membri accordano il diritto di soggiorno ai cittadini degli Stati membri che non beneficiano di questo diritto in virtù di altre disposizioni del diritto comunitario nonché ai loro familiari quali sono definiti nel paragrafo 2, a condizione che essi dispongano per sé e per i propri familiari di un'assicurazione malattia che copre tutti i rischi nello Stato membro ospitante e di risorse sufficienti per evitare che essi diventino durante il soggiorno un onere per l'assistenza sociale dello Stato membro ospitante».

b) Sui permessi di soggiorno

5. L'art. 2, n. 1, della medesima direttiva così recita:

«Il diritto di soggiorno è constatato mediante il rilascio di un documento denominato "carta di soggiorno di cittadino di uno Stato membro della CEE" (...).

Per il rilascio della carta di soggiorno o del documento di soggiorno, lo Stato membro può soltanto esigere dal richiedente di presentare una carta di identità o un passaporto in corso di validità e di fornire la prova che egli soddisfa alle condizioni previste dall'articolo 1».

6. L'art. 4 della direttiva 68/360 prevede quanto segue:

«1. Gli Stati membri riconoscono il diritto di soggiorno sul loro territorio alle persone di cui all'articolo 1 [lavoratori autonomi], che siano in grado di esibire i documenti indicati al paragrafo 3.

(...)

3. Per il rilascio della carta di soggiorno di cittadino di uno Stato membro della CEE, gli Stati membri possono esigere soltanto la presentazione dei documenti qui di seguito indicati:

(...)».

Il diritto di soggiorno è comprovato dal rilascio di un documento denominato "carta di soggiorno di cittadino di uno Stato membro delle Comunità europee" (...)».

8. L'art. 2, n. 1, della direttiva 93/96, relativa agli studenti, prevede quanto segue:

«(...) Il diritto di soggiorno è constatato mediante il rilascio di un documento denominato "carta di soggiorno di cittadino di uno Stato membro della CEE" (...)

Per il rilascio della carta o del documento di soggiorno, lo Stato membro può esigere unicamente che il richiedente presenti una carta d'identità o un passaporto in corso di validità e fornisca la prova che soddisfa le condizioni previste all'articolo 1».

7. L'art. 4, n. 1, della direttiva 73/148 dispone quanto segue:

«Ogni Stato membro riconosce un diritto di soggiorno permanente ai cittadini degli Stati membri che si stabiliscono nel suo territorio per esercitarvi un'attività indipendente, quando le restrizioni relative a tale attività siano state soppresse in virtù del Trattato.

9. Infine, l'art. 2, n. 1, della direttiva 90/365, relativa ai pensionati, così recita:

«Il diritto di soggiorno è constatato mediante il rilascio di un documento denominato "carta di soggiorno di cittadino di uno Stato membro della CEE" (...)

Per il rilascio della carta di soggiorno o del documento di soggiorno, lo Stato membro può soltanto esigere dal richiedente di presentare una carta d'identità o un passaporto in corso di validità e di fornire la prova che egli soddisfa le condizioni previste all'articolo 1» [7].

B — *Diritto belga*

1) Sulla disponibilità di risorse sufficienti

10. Ai sensi dell'art. 53, n. 1, del regio decreto 8 ottobre 1981 [8], relativo all'accesso al territorio belga, al soggiorno, allo stabilimento e all'allontanamento degli stranieri, i cittadini comunitari hanno il diritto di soggiornare nel Regno, purché dispongano di «risorse sufficienti», onde evitare di divenire un onere per le istituzioni pubbliche.

2) Sul rilascio dei permessi di soggiorno

11. Tale materia è disciplinata dai nn. 2-6 della menzionata disposizione, nella versione introdotta dal regio decreto 12 giugno 1998 [9].

12. Il cittadino comunitario che produca i documenti richiesti per entrare in Belgio viene iscritto in un registro degli stranieri e riceve un attestato valido per cinque mesi dalla data dell'emissione. A partire da tale momento, egli è tenuto a chiedere il permesso di soggiorno (n. 2, primo e secondo comma).

13. Prima della scadenza del suddetto periodo, egli deve dimostrare di essere in possesso dei requisiti di cui al n. 1 (n. 2, terzo comma). Qualora non soddisfi a tali requisiti o non fornisca le prove richieste, gli viene negato il diritto di stabilirsi, il che implica l'allontanamento dal territorio belga (n. 4).

14. Tuttavia, qualora il menzionato termine di cinque mesi non sia scaduto e il richiedente disponga dell'attestato di iscrizione, all'interessato viene chiesto di esibire la documentazione necessaria prima della scadenza del termine, che viene prorogato di un mese (n. 5).

7 — La direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 29 aprile 2004, 2004/38/CE, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri (GU L 158, pag. 77), che modifica le direttive citate ed è entrata in vigore il 30 aprile 2004 (art. 41), conferma sostanzialmente l'impianto normativo sopra delineato. L'art. 7 fa riferimento a «risorse sufficienti» del richiedente, per sé e la propria famiglia, mentre l'art. 8 sostituisce il permesso o la carta di soggiorno con l'iscrizione in un registro che, mediante una certificazione, fa fede del nome e del domicilio dell'interessato, nonché della data dell'iscrizione.

8 — *Moniteur belge*, supplemento n. 206 del 27 ottobre 1981, pag. 1. Il testo attuale del detto n. 1 è stato introdotto dal regio decreto 22 dicembre 1992, *Moniteur belge* n. 14 del 23 gennaio 1993, pag. 1053.

9 — *Moniteur belge* n. 160 del 21 agosto 1998, pag. 26854.

15. Qualora, alla scadenza dei termini prescritti, il permesso di soggiorno non sia stato concesso, viene emesso un provvedimento di espulsione, che dev'essere eseguito entro quindici giorni (n. 6) [10].

16. Gli artt. 45 [11], 55 e 51 istituiscono un regime analogo per i lavoratori dipendenti o autonomi, per gli studenti [12] e per i pensionati degli altri Stati membri.

II — Fase precontenziosa

17. Alla Commissione pervenivano varie denunce relative alla legislazione e alla prassi belghe in materia di permessi di soggiorno e di provvedimenti di espulsione di cittadini comunitari.

18. In particolare, veniva sottoposta alla sua attenzione la situazione della signora Mamade De Figueiredo, cittadina portoghese, che nell'agosto 1999, unitamente ai suoi tre figli, si ricongiungeva in Belgio con un cittadino belga cui era legata da tempo. L'amministrazione comunale di Waterloo chiedeva al coniuge dell'interessata l'autorizzazione a che essa stabilisse la propria residenza in Belgio, dal momento che i coniugi non avevano ancora divorziato in Portogallo, dove erano domiciliati. Apparentemente, tale autorizzazione non è mai pervenuta.

19. Benché la signora Mamade De Figueiredo avesse presentato la dichiarazione di ingresso, esibendo un documento in cui il suo convivente di fatto si impegnava a provvedere al suo sostentamento e a quello dei suoi figli, il 16 dicembre 1999 le venivano notificati il rigetto della domanda e un provvedimento di espulsione.

20. Il 7 gennaio 2000, la Commissione esprimeva i propri dubbi alle autorità dello Stato convenuto in merito alla compatibilità con il diritto comunitario delle condizioni cui era subordinato il rilascio del permesso di soggiorno, sottolineando che, per quanto riguarda la signora Mamade De Figueiredo, non si frapponeva alcun ostacolo alla concessione del permesso, in quanto era comprovato che il convivente si assumeva l'obbligo di provvedere al suo sostentamento. L'8 marzo seguente, le autorità belghe rispondevano che tale impegno non costituiva una prova del fatto che la richiedente disponesse di mezzi di sussistenza propri.

21. L'8 maggio 2001, non condividendo la posizione assunta dal Regno del Belgio, la Commissione, ai cui servizi erano pervenute altre denunce, inviava a detto Stato una lettera di diffida contenente due censure. La prima riguardava il fatto che, a parere della

10 — La circolare del Ministro dell'Interno 14 luglio 1998, relativa alle condizioni di soggiorno degli stranieri comunitari e delle loro famiglie, nonché dei membri stranieri delle famiglie di cittadini belgi (*Moniteur belge* n. 160 del 21 agosto 1998, pag. 27032), conferma tale regime nel capitolo III, parte A, punto 3.b.1.

11 — A termini del n. 6 di detta disposizione l'interessato, prima dell'espulsione, può presentare i documenti non esibiti entro i termini e ricevere un nuovo attestato di iscrizione valido per ulteriori cinque mesi.

12 — In tal caso, l'iscrizione nel registro degli stranieri ha una validità di tre mesi (art. 55, n. 2).

Commissione, la direttiva 90/364 non subordina il rilascio di un permesso di soggiorno alla condizione che le risorse appartengano al richiedente; con la seconda si rilevava che l'emissione automatica di un provvedimento di espulsione nel caso in cui non sussistano i requisiti richiesti per il rilascio di tale permesso è in contrasto con il principio di proporzionalità.

22. Il 6 luglio dello stesso anno, il Belgio ribadiva i propri argomenti relativi al carattere personale delle risorse dei soggetti che intendano soggiornare nel suo territorio, confermando che occorre procedere all'allontanamento di un cittadino dell'Unione qualora, trascorsi tre mesi dall'ingresso, egli si trattenga nel paese senza avviare un procedimento amministrativo per stabilirvisi o senza presentare i documenti necessari.

23. Non condividendo la posizione espressa dalle autorità nazionali belghe, il 3 aprile 2002 la Commissione emanava un parere motivato in cui contestava al Belgio le violazioni indicate al paragrafo 1 delle presenti conclusioni, imponendo al medesimo un termine di due mesi per conformarsi alle prescrizioni della normativa comunitaria. Il detto Stato membro ribadiva i propri argomenti con lettera del 10 luglio dello stesso anno.

III — Conclusioni delle parti e procedimento dinanzi alla Corte

24. Il 1° ottobre 2003, la Commissione ha proposto il presente ricorso in forza dell'art. 226, secondo comma, CE, chiedendo alla Corte di dichiarare che il Regno del Belgio è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 18 CE e della direttiva 90/364, dell'art. 4 delle direttive 68/360 e 73/148 e dell'art. 2 delle direttive 93/96 e 90/365, domanda cui lo Stato membro si è opposto, con il sostegno del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord [13].

25. All'udienza, svoltasi lo scorso 20 settembre, i rappresentanti delle parti hanno confermato le rispettive posizioni.

IV — Analisi degli inadempimenti contestati

26. Il ricorso si incentra su due questioni ben definite: l'origine delle risorse economiche del cittadino comunitario che intenda stabilirsi in Belgio (primo motivo) e la possibilità di disporre l'espulsione dello stesso qualora non esibisca entro i termini i documenti necessari per ottenere il permesso di soggiorno (secondo motivo).

13 — Come rilevato dalla Commissione, le osservazioni del governo britannico non sono pertinenti, dal momento che riguardano punti non controversi (la sufficienza delle risorse economiche e l'onere di provarle) ed eludono quindi il vero oggetto della discussione (se tali risorse debbano appartenere personalmente al richiedente e le conseguenze della mancanza di elementi che comprovino tale circostanza).

A — *Sulla fonte delle risorse*

1) Delimitazione del dibattito: un inadempimento riconosciuto

27. Fra le parti è pacifico che le autorità belghe richiedano che i cittadini di altri Stati membri, che intendano ottenere un permesso di soggiorno ai sensi della direttiva 90/364, dispongano di risorse «proprie» [14]. La signora Mamade De Figueiredo costituisce un valido esempio.

28. Tuttavia, nel corso della discussione, sia nel procedimento amministrativo che nel presente procedimento giurisdizionale, il Regno del Belgio ha ammorbidito la propria posizione, sfumandola sino a riconoscere che l'art. 1 della direttiva citata non richiede espressamente che il cittadino dell'Unione disponga personalmente dei mezzi economici necessari, onde evitare di divenire un onere per le finanze dello Stato ospitante, e ammette che tali mezzi provengano da una persona legata all'interessato da vincoli che le impongono di provvedere al suo sostentamento, come nel caso di coniugi, figli, o terzi obbligati per contratto, purché sussista un rapporto giuridico vincolante (punti 3-12 del controricorso e punti 2-4 della controreplica).

29. Con tale cambiamento di strategia processuale si ammette implicitamente l'inadempimento contestato, in quanto la signora Mamade De Figueiredo aveva allegato alla domanda un documento con cui il suo partner si assumeva la responsabilità di «provvedere al suo sostentamento» e di cui né le autorità amministrative nazionali né la Corte debbono definire la portata, dal momento che tale potere spetta ai giudici belgi, il cui ordinamento giuridico riconosce la piena libertà negoziale nell'ambito dei rapporti contrattuali [15].

30. Il ragionamento potrebbe concludersi qui; tuttavia, considerati i termini in cui è stata dibattuta la questione, appare opportuno esaminare la libertà di circolazione all'interno dell'Unione europea, al fine di chiarire il significato del requisito secondo cui il titolare del diritto deve disporre di mezzi sufficienti, conformemente al più volte menzionato art. 1 della direttiva 90/364.

2) La libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione

31. La cittadinanza dell'Unione, di natura derivata [16], costituisce lo «status fondamentale» del cittadino comunitario. Tale princi-

14 — Nella fase orale, il Regno Unito ha insistito sulla sua errata impostazione, concentrandosi sul requisito della sufficienza e dando per scontato che le risorse debbano appartenere all'interessato, dimenticando che la discussione era incentrata proprio su quest'ultimo punto.

15 — Gli artt. 1126 e segg. del *Code civil* belga sanciscono il principio dell'autonomia contrattuale.

16 — L'art. 17 CE, n. 1, subordina la sua acquisizione al possesso della nazionalità di uno Stato membro, di cui costituisce un complemento, senza sostituirla. R. Kovar l'ha qualificata «subordinata» in «L'émergence et l'affirmation du concept de citoyenneté européenne dans le processus d'intégration européenne», *La citoyenneté européenne*, edizioni dell'Università di Montreal, 2000, pagg. 81-94, in particolare pagg. 85-87.

pio, enunciato per la prima volta nella sentenza 20 settembre 2001, Grzelczyk (punto 31) [17], è attualmente consolidato nella giurisprudenza comunitaria [18].

32. Conformemente all'art. 17, n. 2, CE, la cittadinanza dell'Unione si sostanzia nel complesso dei diritti e dei doveri previsti dal Trattato, in particolare agli artt. 18 CE-21 CE.

33. L'art. 18, n. 1, CE, nel sancire il diritto di soggiorno nel territorio degli Stati membri, configura una situazione giuridica attiva caratterizzata da quattro elementi. In primo luogo, detto diritto costituisce una garanzia personale, che si erge a fondamento del sistema di convivenza dell'Unione [19]. Inoltre, per come è strutturato, esso è dotato di efficacia diretta, ed è quindi immediatamente applicabile e invocabile dai suoi titolari [20]. In terzo luogo, il diritto di cui trattasi non è incondizionato, dal momento che non esistono diritti che non presuppongano dei requisiti. Lo stesso art. 18, n. 1, CE precisa che esso può essere esercitato fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dal Trattato e dalle disposizioni adottate in applicazione dello stesso, concetto che la giurisprudenza ha ampiamente ribadito [21]. Infine, in quanto diritto fondamentale, esso è dotato di forza espansiva, il che impone un'interpretazione fortemente restrittiva delle limitazioni applicabili, che vanno ridotte, alla luce del principio di proporzionalità [22], al minimo strettamente indispensabile per salvaguardare i valori comuni in virtù dei quali si possono porre limiti alla libertà, senza stravolgerne la portata [23].

3) Le «risorse sufficienti» quali condizione per l'esercizio del diritto di soggiorno

34. Con il Trattato di Maastricht, che ha incorporato le disposizioni dedicate alla

17 — Causa C-184/99 (Racc. pag. I-6193).

18 — Nello stesso senso v., tra l'altro, sentenze 17 settembre 2002, causa C-413/99, Baumbast e R (Racc. pag. I-7091, punto 82), 2 ottobre 2003, causa C-148/02, García Avello (Racc. pag. I-11613, punto 22), e 19 ottobre 2004, causa C-200/02, Zhu e Chen (Racc. pag. I-9925, punto 25).

19 — Le sentenze Grzelczyk, punto 33, e García Avello, punto 24, l'hanno qualificata come libertà fondamentale. Nello stesso senso sono orientate le sentenze 15 marzo 2005, causa C-209/03, Bidar (Racc. pag. I-2119, punto 33), e 12 luglio 2005, causa C-403/03, Schempp (Racc. pag. I-6421, punto 18). La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (GU 2000, C 364, pag. 1) sancisce tale diritto all'art. 45, ed esso figura altresì all'art. II-105 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (GU 2004, C 310, pag. 1). Nelle conclusioni relative alla causa C-456/02, Trojani, decisa con sentenza 7 settembre 2004 (Racc. pag. I-7573), l'avvocato generale Geelhoed ha osservato che il diritto di soggiorno è un diritto fondamentale di ogni cittadino comunitario (paragrafo 12). La medesima qualifica gli è stata attribuita dall'avvocato generale Tizzano nelle conclusioni relative alla causa Zhu e Chen (paragrafo 73).

20 — Sentenze Baumbast e R, punto 84, Trojani, punto 31, e Zhu y Chen, punto 26.

21 — V., a titolo d'esempio, sentenze Baumbast e R, punto 86, Trojani, punto 32, e Zhu e Chen, punto 26.

22 — Nelle conclusioni presentate il 10 luglio 2003 nella causa C-138/02, Collins, decisa con sentenza 23 marzo 2004 (Racc. pag. I-2703), ho ricordato l'operatività del principio di proporzionalità in quest'ambito (paragrafo 70).

23 — Nella sentenza 29 aprile 2004, cause riunite C-482/01 e C-493/01, Orfanopoulos e Oliveri (Racc. pag. I-5257), la Corte ha dichiarato che lo status di cittadino dell'Unione richiede un'interpretazione restrittiva delle deroghe a tale libertà (punto 65). Nella sentenza Trojani, cit. supra, ha aggiunto che i limiti cui è soggetto l'esercizio del diritto devono rispettare i principi generali del diritto comunitario, in particolare del principio di proporzionalità (punto 46).

cittadinanza dell'Unione [24], i cittadini degli Stati membri, per il solo fatto di essere tali, hanno quindi acquisito il diritto di dimorare in altri Stati membri in forza dell'art. 18, n. 1, CE, senza che tale diritto possa essere subordinato all'esercizio di un'attività economica [25]. Le uniche condizioni figurano all'art. 1, n. 1, della direttiva 90/364, che menziona la necessità da parte dell'interessato e della sua famiglia di disporre di un'assicurazione malattia e di risorse per vivere senza dipendere dall'assistenza sociale del paese ospitante.

35. Tale disposizione non conferma in alcun modo la tesi sostenuta dal Regno del Belgio nelle sue prime memorie durante la fase precontenziosa. Lo si desume dalla sentenza Zhu e Chen, cit. supra, in cui la Corte ha precisato che la menzionata disposizione della direttiva 90/364 nulla dice riguardo alla provenienza delle risorse economiche (punto 30), per cui un'interpretazione in tal senso rappresenterebbe un'ingerenza sproporzionata nell'esercizio del diritto fondamentale in questione (punto 33).

36. Neanche la posizione definitiva dello Stato assertivamente inadempiente risulta conforme allo spirito della disposizione. L'obiettivo della norma consiste nell'impedire che il diritto al libero soggiorno si traduca in un onere supplementare per lo Stato membro ospitante, ragion per cui il cittadino comunitario che intenda stabilirsi in uno Stato membro diverso da quello di appartenenza deve dimostrare di possedere mezzi sufficienti, mentre è irrilevante che tali mezzi siano suoi o altrui e, in quest'ultima ipotesi, che la persona che li fornisce vi sia obbligata in forza di un vincolo giuridico più o meno stretto oppure lo faccia per mera liberalità [26].

37. L'autorità amministrativa che rilascia un permesso di soggiorno deve verificare se sussistano i requisiti necessari affinché si perfezioni un diritto preesistente [27], effettuando gli accertamenti pertinenti e valutando gli elementi di prova forniti dal richiedente. Detta autorità, pertanto, deve limitarsi a verificare che il richiedente disponga di risorse sufficienti [28], senza indagare sulla loro origine o qualità, pur potendo

24 — Il Trattato di Maastricht, in vigore dal 1° novembre 1993, ha istituito la nozione di cittadinanza dell'Unione all'art. G (divenuto artt. 8 CE - 8 E CE), che, con le modifiche introdotte dal Trattato di Amsterdam, attualmente costituisce la parte seconda del Trattato CE (artt. 17 CE - 22 CE).

25 — Nella sentenza Trojani (punto 46), cit. supra, la Corte, ricalcando la sentenza Baumbast e R (punto 46), ha precisato che un cittadino dell'Unione europea che non fruisce nello Stato membro ospitante di un diritto di soggiorno in forza degli artt. 39 CE, 43 CE o 49 CE, può esercitare tale diritto, in virtù della sua semplice qualità di cittadino dell'Unione, facendo valere l'art. 18 CE, n. 1.

26 — Ovviamente, è irrilevante che le risorse provengano dal coniuge o da un figlio extracomunitari del cittadino dell'Unione, e che questi ultimi non siano legalmente residenti in Belgio, dato che non è in discussione un loro diritto. La sorte dei parenti segue quella del loro «principale»: se egli risiede nello Stato membro di cui è cittadino, nessuno può impedire loro di vivere con lui; qualcosa di analogo si verifica nel caso in cui egli trasferisca il suo domicilio in un altro paese dell'Unione. Tale soluzione non è stravagante; sarebbe tale, semmai, la soluzione opposta, che subordinerebbe l'effettività della libertà di soggiorno ad un altro diritto, oltretutto subordinato alla prima.

27 — Nella sentenza 17 febbraio 2005, causa C-215/03, Oulane (Racc. pag. I-1215), la Corte ha evidenziato che il rilascio di un permesso di soggiorno ad un cittadino di uno Stato membro dev'essere considerato non come un atto costitutivo di diritti, bensì come un atto destinato a comprovare la sua posizione individuale nei confronti delle norme comunitarie (punto 18).

28 — Neanche su questo punto le autorità nazionali dispongono di una discrezionalità assoluta, dal momento che le disposizioni comunitarie (art. 1, n. 1, primo e secondo comma, delle direttive 90/364 e 90/365), nonché la norma di trasposizione nel diritto nazionale (art. 53, n. 1, secondo comma, del regio decreto 8 ottobre 1981) indicano alcuni criteri.

accertare eventuali frodi. La natura essenziale di tale diritto osta a che al suo esercizio vengano frapposti ostacoli non previsti dal legislatore, ragion per cui deve escludersi qualsiasi limitazione ulteriore, sia che riguardi direttamente la provenienza delle risorse, sia che restringa indirettamente gli strumenti per dimostrare la loro esistenza e sufficienza [29].

38. Come è ovvio, esiste qualche rischio, in quanto può accadere che la fonte delle risorse necessarie si estingua, anche se tale situazione può verificarsi non solo nel caso dei mezzi propri, ma anche nel caso in cui le risorse provengano da un'altra persona; tuttavia, nessuno negherebbe il diritto di soggiorno ad un cittadino comunitario per il fatto che egli, nel momento in cui presenta la domanda, non garantisca che le risorse sussisteranno durante il suo soggiorno nel paese ospitante. A tale proposito, la direttiva, come ricorda la Commissione, istituisce un sistema di garanzie: l'art. 3 consente di negare il diritto di soggiorno qualora vengano meno i requisiti che ne hanno consentito il riconoscimento; inoltre, l'art. 2, n. 1, consente di esigere il rinnovo del permesso e, di conseguenza, che sia confermata la sussistenza dei requisiti necessari, al termine dei primi due anni di permanenza.

39. Alla luce di tali considerazioni, è chiaro che il Regno del Belgio ha violato il principio di proporzionalità, dal momento che, nell'ottica di tutelare le finanze pubbliche degli Stati membri [30], nessuna ragione giustificherebbe l'esclusione delle risorse economiche fornite da terzi, giacché le risorse possono venir meno anche nel caso in cui appartengano all'interessato, e la direttiva fornisce strumenti che permettono di evitare tale rischio.

40. Riassumendo, l'essenza del diritto conferito ai cittadini comunitari dall'art. 18, n. 1, CE e disciplinato dall'art. 1 della direttiva 90/365, ammette soltanto le limitazioni espressamente previste, per cui va censurata una normativa come quella dello Stato convenuto, che è diretta a limitare tale diritto, in via preventiva e generale, ad un ambito più ristretto rispetto a quello configurato dal legislatore comunitario, escludendo che le risorse sufficienti menzionate dalla direttiva provengano da una persona diversa dal richiedente.

41. La domanda della signora Mamade De Figueiredo è stata respinta in base a tale criterio, per cui si deve constatare l'inadempimento denunciato.

29 — Nella sentenza 25 maggio 2000, causa C-424/98, Commissione/Italia (Racc. pag. I-4001), in cui ho presentato le mie conclusioni in data 19 novembre 1999, la Corte ha dichiarato che, in tale contesto, gli Stati membri non possono limitare i mezzi di prova (punti 34-37).

30 — In tal senso si esprimono il quarto 'considerando' e l'art. 1, n. 1, primo comma, della direttiva 90/364, come ha confermato la sentenza Zhu e Chen (punto 33), cit.

B — *Sull'automatismo del provvedimento di espulsione*

42. La Commissione censura il fatto che i cittadini dell'Unione che intendano stabilirsi in Belgio vengono rimpatriati qualora, scaduto il termine per l'iscrizione di ingresso, non abbiano regolarizzato la propria posizione [31].

43. Esistono quattro possibili ipotesi di espulsione. La prima si verifica quando l'interessato non ha avviato il procedimento amministrativo per ottenere il permesso di soggiorno, la seconda quando non sussistono i requisiti cui è subordinato il rilascio dell'autorizzazione, la terza quando, nel corso di detto procedimento, non vengono prodotte le prove necessarie e si dimostra che il diritto di soggiorno non sussiste, e la quarta quando il richiedente non ottempera alla richiesta di produrre i necessari documenti, a prescindere dalla circostanza che tale diritto gli spetti o meno. La censura della Commissione riguarda questa quarta ipotesi.

44. La soluzione discende dalla natura stessa della libertà di soggiorno ed emerge dalla giurisprudenza comunitaria.

45. Nella sentenza 8 aprile 1976, Royer [32], la Corte, interpretando la direttiva 68/360, ha dichiarato che la semplice omissione, da parte del cittadino di uno Stato membro, delle formalità relative all'ingresso, al trasferimento e al soggiorno degli stranieri nel territorio di un altro Stato membro non giustifica un provvedimento d'espulsione (punto 38), misura che, secondo la sentenza 3 luglio 1980, Pieck [33], è incompatibile con il Trattato, in quanto costituisce la negazione del diritto da esso conferito e garantito (punto 18).

46. Tale interpretazione risulta avvalorata dalla lettera dell'art. 18 CE che, come ho rilevato, sancisce un diritto fondamentale dei cittadini dell'Unione e ha dato modo alla Corte di dichiarare inequivocabilmente che la decisione contestata, pregiudicando la sostanza del diritto, è manifestamente sproporzionata rispetto alla gravità della violazione [34]. Si tratta, quindi, di una sanzione sproporzionata.

31 — Nella sentenza 20 febbraio 1997, causa C-344/95, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-1035), la Corte ha dichiarato che il detto Stato membro violava i propri obblighi di diritto comunitario in quanto imponeva ai cittadini di altri Stati membri alla ricerca di un'occupazione lavorativa di lasciare automaticamente il suo territorio entro tre mesi, senza che essi potessero dimostrare di essere tuttora alla ricerca di un'occupazione o di avere effettive possibilità di trovarla (punti 17 e 18).

32 — Causa 48/75 (Racc. pag. 497).

33 — Causa 157/79 (Racc. pag. 2171).

34 — Sentenze 25 luglio 2002, causa C-459/99, MRAX (Racc. pag. I-6591, punto 78), e Oulane, cit., punto 40.

47. Ritengo pertanto, alla luce delle suesposte considerazioni, che la normativa e la prassi amministrativa belghe, prevedendo l'espulsione dei cittadini di altri Stati membri per il semplice fatto di non aver tempestivamente adempiuto le formalità cui è subordinato il rilascio del permesso di soggiorno, contravvengano al diritto comunitario, e che lo Stato convenuto incorra quindi nell'inadempimento contestato dalla Commissione nel presente procedimento [35].

48. Non discuto che le direttive parzialmente richiamate all'inizio delle presenti conclusioni impongano al richiedente di presentare i necessari documenti e di assumersi l'onere della prova di soddisfare i requisiti cui è subordinato il rilascio del permesso [36]. Tuttavia, come rilevato dalla giurisprudenza, ritengo che sia sproporzionato collegare all'inadempimento di tale onere formale il diniego della libertà di circolazione [37], dal momento che tale libertà è preesistente (art. 18 CE) [38] e nel presente procedimento occorre solo dimostrare che sussistono gli elementi che la perfezionano, dal che discende la natura declaratoria dei provvedimenti di attuazione. Ho già rilevato che il rilascio del permesso di soggiorno è un atto destinato soltanto ad attestare un diritto preesistente [39].

49. Sarebbe più appropriato considerare decaduta la domanda, lasciando in sospeso il diritto, e avvisare l'interessato affinché ponga rimedio alla carenza, con l'avvertenza che, qualora rimanga inattivo, si presumerà la sua desistenza [40]. In tal modo si tutelano nella giusta misura sia i diritti del singolo che l'interesse pubblico e si evita che, tacendo, si stabiliscano nel territorio dello Stato membro ospitante persone che non potrebbero farlo in quanto sprovviste dei necessari requisiti. Lo Stato belga si allinea su questa posizione al punto 5 della controreplica.

V — Sulle spese

50. Poiché i motivi di ricorso sono stati accolti, la convenuta va condannata alle spese, ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, conformemente a quanto richiesto dalla Commissione.

35 — In udienza, il rappresentante del governo belga, in risposta alle mie domande, ha dichiarato che tale automatismo non esiste, ma la sua affermazione è contraddetta dal tenore degli artt. 45, n. 3, 51, n. 4, 53, n. 4, e 55, n. 3, del regio decreto 12 giugno 1998.

36 — Nella sentenza Commissione/Italia, cit., la Corte ha rilevato che le direttive non disciplinano le modalità con cui i beneficiari debbono dimostrare il possesso di tali requisiti (punto 34).

37 — All'udienza, il Regno Unito ha espresso identico parere.

38 — Perché si svolge o si è cessato di svolgere nello Stato ospitante un'attività di lavoratore dipendente o autonomo (direttive 68/360, 73/148 e 90/365), si segue un corso di studi (direttiva 93/96), o si possiede la cittadinanza un altro Stato membro (direttiva 90/364). Le uniche deroghe ammesse sono quelle fondate su motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza o sanità pubblica (art. 2, n. 2, terzo comma, delle direttive 90/364 e 90/365).

39 — Nelle stesso senso v. sentenza Oulane, cit., punto 18.

40 — Tale argomento non determina un'inversione dell'onere della prova, non imponendo allo Stato membro di provare l'insufficienza delle risorse.

VI — Conclusione

51. Alla luce delle suesposte considerazioni, suggerisco alla Corte di:

«1) Dichiarare che il Regno del Belgio è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza:

a) dell'art. 18 CE e della direttiva 90/364/CEE, relativa al diritto di soggiorno, esigendo che i cittadini comunitari che intendano soggiornare nel suo territorio dispongano di sufficienti risorse "personali".

b) dell'art. 4 della direttiva del Consiglio 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, dell'art. 4 della direttiva 73/148/CEE, relativa alla soppressione di tali restrizioni in materia di stabilimento e di prestazione di servizi, e dell'art. 2 delle direttive del Consiglio 93/96/CEE e 90/365/CEE, relative al diritto di soggiorno degli studenti e dei lavoratori salariati e non salariati che hanno cessato la propria attività professionale, disponendo l'espulsione di cittadini comunitari che non abbiano presentato entro un determinato termine i documenti necessari per il rilascio del permesso di soggiorno.

2) Condannare il Regno del Belgio alle spese».