CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIR GORDON SLYNN del 17 aprile 1986 *

Signor Presidente,
signori Giudici,

Il Consiglio di stato dei Paesi Bassi ha proposto alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, la seguente questione:

« Se il fatto che un cittadino di uno Stato membro, che eserciti sul territorio di un altro Stato membro, un'attività lavorativa tale da poter essere di per sé considerata come un'attività reale ed effettiva ai sensi della sentenza della Corte in causa Levin, faccia ricorso, ad integrazione del reddito ricavato da tale attività, all'aiuto finanziario pubblico di quest'ultimo Stato membro, possa portare alla conclusione che le norme del diritto comunitario riguardanti la libera circolazione dei lavoratori non valgono per tale cittadino ».

La questione è sorta in una causa fra il sig. R. H. Kempf, cittadino della Repubblica federale di Germania, ed il segretario di stato alla giustizia dei Paesi Bassi, relativamente al diritto del Kempf a risiedere nei Paesi Bassi in qualità di lavoratore ai sensi del diritto comunitario.

Gli antefatti riportati dall'ordinanza di rinvio sono, in breve, i seguenti: il Kempf entrava nei Paesi Bassi il 1° settembre 1981 e lavorava dal 26 ottobre 1981 al 14 luglio 1982 come insegnante di musica presso la fondazione De Sprankel di Zwolle, impartendo circa dodici lezioni alla settimana. Sembra che all'epoca egli convivesse con una cittadina olandese con la quale non era coniugato e da cui aveva avuto un figlio. Durante il periodo della sua attività lavorativa egli riceveva lo stipendio di 984 fiorini al mese; egli chiedeva altresì ed otteneva un sussidio integrativo a norma della Wet Werkloosheidsvoorziening (in prosieguo: « WWV ») a carico dello Stato e versato ai soggetti aventi lo status di lavoratori o che siano in cerca di lavoro. In seguito egli si ammalava e non poteva continuare a lavorare. L'interessato richiedeva quindi l'assistenza finanziaria in forza della WWV nonché della Algemene Bijstandswet (in prosieguo « AB »), una forma di assistenza generale non limitata ai soli lavoratori. Ambedue questi sussidi sono a carico dello Stato. Inoltre all'interessato veniva concessa una prestazione a norma della Ziektewet, una forma di prestazione sociale intesa all'assistenza finanziaria dei lavoratori i quali, in seguito ad una inabilità temporanea al lavoro dovuta a malattia od infortunio, siano privi di reddito.

Il 30 novembre 1981, mentre esercitava la sua attività lavorativa, l'interessato presentava domanda di permesso di soggiorno « per proseguire un'attività lavorativa subordinata ». Detta domanda veniva respinta dalle autorità di polizia il 17 agosto 1982; l'impugnazione di quella decisione veniva respinta dal segretario di stato con decisione 9 dicembre 1982 e il 10 gennaio 1983 il Kempf interponeva ricorso contro quest'ultima decisione. La presente domanda pre-

* Traduzione dall'inglese.

giudiziale è stata registrata dalla Corte il 9 maggio 1985.

Il Kempf e la Commissione sostengono che alla questione dovrebbe essere data soluzione negativa; i Paesi Bassi e il governo danese sostengono invece il contrario.

A mio parere, il problema che si presenta alla Corte investe un ambito limitato — molto più limitato di quanto risulti da alcuni argomenti addotti.

Il punto di partenza è costituito dalla sentenza della Corte in causa Levin (causa 53/81, Racc. 1982, pag. 1035) in cui la Corte ha dichiarato che la nozione di lavoratore, ai fini delle norme comunitarie relative alla libera circolazione dei lavoratori, comprende anche coloro che svolgono un'attività lavorativa a orario ridotto e che percepiscono una retribuzione inferiore a quella minima garantita nel settore considerato, purché: a) essi svolgano « attività reali ed effettive, restando escluse da questa sfera le attività talmente ridotte da potersi definire puramente marginali ed accessorie », e b) tale attività costituisca « un'attività economica ».

Stabilire se ricorra la definizione enunciata nella sentenza Levin costituisce a mio parere una questione di fatto riservata al giudice nazionale, anche se un'ulteriore precisazione della definizione costituisse una questione di diritto. Nel caso di specie, il Consiglio di stato ha chiaramente ammesso che l'attività lavorativa del Kempf era effettiva e reale e non l'ha pertanto considerata puramente marginale ed accessoria. In base a quanto risulta esso era pienamente autorizzato a giungere a questa conclusione. L'obiezione secondo cui il Kempf lavorava soltanto 12 ore alla settimana (qualora si ritengano equivalenti a 12 lezioni) non mi sembra pertinente. Non è così semplice prendere in considerazione il numero di ore in cui è stata effettivamente esercitata un'attività lavorativa; esse devono essere poste in relazione col numero di ore in cui viene solitamente esercitata un'attività in un particolare settore. È assodato che il Kempf impartiva circa la metà delle lezioni tenute da un insegnante a tempo pieno, e cioè 26; questa è quasi la medesima proporzione esistente per il ricorrente nella causa Levin. Tale argomento non tiene conto inoltre del tempo necessario agli insegnanti per preparare le lezioni.

Di conseguenza il problema non è quello di stabilire se impartire 12 lezioni costituisca un'attività reale ed effettiva o un'attività puramente marginale ed accessoria. Tale problema è già stato deciso.

L'unico problema consiste nello stabilire se chi esercita tale attività non possa far ricorso alle norme comunitarie relative alla libera circolazione dei lavoratori in quanto chiede (ed ottiene) un aiuto finanziario a carico dello Stato onde integrare il reddito percepito.

Nella sentenza Levin la Corte ha dichiarato che « è impossibile fare distinzioni in proposito, tra coloro che si accontentano di questi introiti e coloro che li integrano con altri redditi, provenienti da beni patrimoniali o dall'attività lavorativa di familiari con essi conviventi ».

È stato sostenuto che la Corte intendeva così limitare la categoria dei lavoratori a coloro i quali: a) fossero disposti ad accontentarsi di quanto guadagnavano e b) coloro il cui reddito, altrimenti insufficiente, fosse integrato da beni patrimoniali o dai guadagni di familiari.

Non ritengo che dalla sentenza si possa ricavare una definizione così restrittiva. La Corte si trovava dinanzi ad una fattispecie in cui esisteva un reddito da beni patrimo-

niali e non vi erano dubbi che il coniuge avesse redditi propri. Il punto essenziale della decisione consisteva nel dichiarare che un lavoratore a tempo parziale non era privato dei redditi comunitari ad esso spettanti in quanto lavoratore semplicemente perché guadagnava meno del minimo garantito in quel determinato settore. A mio modo di vedere, purché venga esercitata un'attività lavorativa effettiva e reale, che non sia puramente marginale ed accessoria, un soggetto non può subire preclusioni semplicemente perché riceve aiuti finanziari da fonti diverse dai beni patrimoniali o dai guadagni di un familiare. In questo contesto non riesco a vedere una valida distinzione di principio fra una persona che ottenga un reddito integrativo da beni patrimoniali propri ed una che benefici di un atto di liberalità da parte di un genitore o amico o addirittura da un istituto di beneficenza.

Costituisce forse una differenza il fatto che il denaro provenga da fondi pubblici, come certamente avviene nel caso di specie a norma della WWV e della AB indipendentemente dalla posizione ai sensi della Ziektewet?

I diritti attribuiti dall'art. 48 sono chiaramente fondamentali per l'esistenza della Comunità. Questa norma non dovrebbe essere interpretata restrittivamente anche se non devono essere consentiti abusi. Il fatto che un soggetto intenda trasferirsi in uno Stato membro diverso dal suo al fine di godere di un sistema previdenziale assistenziale più vantaggioso con l'espediente di un'attività lavorativa fittizia, o di un'attività talmente limitata nel tempo da non poter essere considerata reale ed effettiva, costituirebbe un abuso del genere. Non ne consegue che costituisca di per sé un abuso del genere il semplice fatto che una persona, per aver ottenuto un lavoro che le consenta di esercitare un'attività rale ed effettiva abbia diritto all'assistenza sociale e ne usufruisca. Il diritto al soggiorno in qualità di lavoratore deriva dall'ottenimento di tale lavoro; non è precluso o annullato dal fatto che a norma della disciplina in materia di previdenza sociale o di assistenza dello Stato membro interessato detta persona abbia diritto ad un aiuto finanziario e lo riceva in quanto non guadagna abbastanza per condurre un tenore di vita adeguato (o generalmente come tale) in tale Stato membro. Non sarebbe comunque a mio parere ammissibile che una persona che possa integrare il suo reddito con cespiti privati debba essere qualificata lavoratore mentre una persona che svolga la medesima attività lavorativa e che abbia diritto alla previdenza sociale o all'assistenza pubblica non lo sia. Il fatto che una persona abbia deliberatamente e senza giustificato motivo intrapreso un lavoro a tempo parziale mentre avrebbe potuto svolgerlo a tempo pieno potrebbe pregiudicare il suo diritto a fruire di aiuti pubblici a norma della disciplina nazionale. Ciò non gli impedisce però di essere un lavoratore.

Il fatto di aver diritto a questa assistenza finanziaria potrebbe sollevare il problema se la persona svolga un'attività reale ed effettiva visto che essa è così ridotta. Non ne consegue tuttavia, come è stato sostenuto, che soltanto perché una persona ha diritto alla previdenza sociale o all'assistenza pubblica la sua attività lavorativa sia necessariamente « marginale ed accessoria ». Una volta assodato che l'attività di una persona soddisfa ai requisiti di cui alla sentenza Levin, l'aver diritto a tale assistenza finanziaria e il riceverla non preclude i suoi diritti quale lavoratore. In caso contrario potrebbero insorgere differenze fra gli Stati membri con differenti condizioni di accesso all'assistenza ed in particolare fra quelli che richiedono un minimo di retribuzione garantito e quelli che non lo fanno.

Questo è un caso in cui la persona interessata svolgeva un'attività lavorativa all'epoca in cui ha chiesto il permesso di soggiorno che è stata presa come punto di riferimento. Alla luce dell'art. 7, n. 1, della direttiva 68/360 (GU 1968, L 257, pag. 13) non è stato sostenuto (e a mio avviso giustamente) che se egli aveva acquistato diritti in qualità di lavoratore li aveva in seguito persi quando si era ammalato. Il problema se una persona che ottenga il diritto alla previdenza sociale o all'ottenere un lavoro, e venga posta in grado di cercare un lavoro, fruisca di diritti a norma dell'art. 48 non sorge nella presente controversia.

È stato fatto riferimento alle cause 249/83, Hoeckx/Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn e 122/84 Scrivner/Centre public d'aide social de Chastre (sentenze 27 marzo 1985), in cui è stato dichiarato che la garanzia di un reddito minimo costituiva un vantaggio sociale ai sensi dell'art. 7, n. 2 del regolamento n. 1612/68 (GU 1968, L 257, pag. 2). A mio parere tuttavia tali sentenze non sono di aiuto diretto nella decisione del caso in esame. I ricorrenti nelle predette cause erano tacitamente ritenuti autorizzati a continuare a risiedere in Belgio ai sensi dell'art. 7 del regolamento della Commissione n. 1251/70 (GU 1970, L 142, pag. 24).

Non ritengo neppure che il semplice fatto che una persona che eserciti un'attività lavorativa reale ed effettiva abbia il diritto alla previdenza sociale o all'assistenza pubblica giustifichi di per sé la sua esclusione o espulsione ai sensi dell'art. 48, n. 3, del trattato o dell'art. 2, n. 2, della direttiva del Consiglio 64/221/CEE (GU 1964, L 56, pag. 850).

Di conseguenza, la questione pregiudiziale va a mio parere risolta nel modo seguente:

« Il fatto che un cittadino di uno Stato A (che eserciti sul territorio dello Stato membro B un'attività lavorativa reale ed effettiva di natura economica che non sia talmente ridotta da potersi definire puramente marginale ed accessoria) chieda ed ottenga assistenza finanziaria a carico dello Stato membro B onde integrare il reddito che egli ricava da tale attività non implica che le norme di diritto comunitario relative alla libera circolazione dei lavoratori non si applichino nei suoi confronti ».

La decisione sulle spese sostenute dalle parti nel giudizio pendente dinanzi al giudice nazionale spetta a quest'ultimo; le spese sostenute dalla Danimarca e dalla Commissione non possono dar luogo a rifusione.