

Capitolo V  
CITTADINANZA, PERSONE E SERVIZI  
DI ILARIA ANRÒ, CAMILLA BURELLI, FRANCESCO ROSSI DAL POZZO, GIACOMO DALLA  
VALENTINA, CECILIA SANNA

1. Cittadinanza (in generale).....	10
7 luglio 1992, <i>Mario Vincente Micheletti e altri c. Delegación del Gobierno en Cantabria</i> , causa C-369/90, Racc. I-4339.....	10
5 giugno 1997, <i>Land Nordrhein-Westfalen c. Kari Uecker e Vera Jacquet c. Land Nordrhein-Westfalen</i> , cause riunite C-64/96 e C-65/96, Racc. I-3171.....	11
2 ottobre 1997, <i>Sthephen Austin Saldanha e MTS Securities Corporation c. Hiross Holding AG</i> , causa C-122/96, Racc. I-5325.....	12
12 maggio 1998, <i>Martínez Sala c. Freistaat Bayern</i> , causa C- 85/96, Racc. I-2691.....	13
24 novembre 1998, <i>Procedimento penale a carico di Horst Otto Bickel e Ulrich Franz</i> , causa C- 274/96, Racc. I-7637.....	16
21 settembre 1999, <i>Procedimento penale c. Florus Ariël Wijsenbeek</i> , causa C-378/97, Racc. I-6207.....	17
20 febbraio 2001, causa C-192/99, <i>The Queen c. Secretary of State for the Home Departement, ex parte Manjit Kaur</i> , Racc. I-1237.....	18
17 settembre 2002, <i>Baumbast e R c. Secretary of State for the Home Department</i> , causa C-413/99, Racc. 00000.....	19
2 ottobre 2003, <i>Carlos Garcia Avello c. Belgio</i> , causa C-148/02, Racc. I-11613.....	23
19 ottobre 2004, <i>Kunqian Catherine Zhu, Man Lavette Chen c. Secretary of State for the Home Department</i> , causa C-200/02, Racc. I-9925.....	26
23 marzo 2006, <i>Commissione c. Belgio</i> , causa C-408/03, Racc. I-2647.....	30
12 settembre 2006, <i>Spagna c. Regno Unito</i> , causa C-145/04, ECLI:EU:C:2006:543.....	34
12 settembre 2006, <i>M.G. Eman, O.B. Sevinger c. College van burgemeester en wethouders van Den Haag</i> , causa C-300/04, ECLI:EU:C:2006:545.....	38
26 ottobre 2006, <i>K. Tas-Hagen, R. A. Tas c. Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad</i> , causa C-192/05, ECLI:EU:C:2006:676.....	43
23 ottobre 2007, <i>Rhiannon Morgan c. Bezirksregierung Köln e Iris Bucher c. Landrat des Kreises Düren</i> , cause riunite C-11/06 e C-12/06, Racc. p. I-9161.....	46
2 marzo 2010, <i>Janko Rottmann c. Freistaat Bayern</i> , causa C-135/08, non ancora pubblicata in Raccolta.	50
23 novembre 2010, <i>Land Baden-Württemberg c. Panagiotis Tsakouridis</i> , causa C-145/09, non ancora pubblicata in Raccolta.....	54
22 dicembre 2010, <i>Ilonka Sayn-Wittgenstein c. Landeshauptmann von Wien</i> , causa C-208/09, non ancora pubblicata in Raccolta.....	58
8 marzo 2011, <i>Gerardo Ruiz Zambrano c. Office national de l'emploi (ONEm)</i> , causa C-34/09, non ancora pubblicata in Raccolta.....	63
5 maggio 2011, <i>Shirley McCarthy c. Secretary of State for the Home Department</i> , causa C- 434/09, EU:C:2011:277.....	64
15 novembre 2011, <i>Murat Dereci e a. c. Bundesministerium für</i> , causa C-256/11, EU:C:2011:734.....	67
22 maggio 2012, <i>P.I. c. Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid</i> , causa C-348/09, EU:C:2012:300.....	70
4 ottobre 2012, <i>Hristo Byankov c. Glaven sekretar na Ministerstvo na vatreshnite raboti</i> , causa C-249/11, EU:C:2012:608.....	72

16 ottobre 2012, <i>Ungheria c. Repubblica slovacca</i> , causa C-364/10, EU:C:2012:630.....	77
6 dicembre 2012, <i>O. e S. contro Maahanmuuttovirasto (C-356/11) e Maahanmuuttovirasto contro L. (C-357/11)</i> , EU:C:2012:776.....	79
19 settembre 2013, <i>Pensionsversicherungsanstalt c. Peter Brey</i> , causa C-140/12, EU:C:2013:565.....	83
16 gennaio 2014, <i>Flora May Reyes c Migrationsverket</i> , causa C-423/12, EU:C:2014:16.....	86
12 marzo 2014, <i>O. c. Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, e Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel c. B.</i> , causa C-456/12, EU:C:2014:135.....	88
27 marzo 2014, causa C-322/13, <i>Ulrike Elfriede Grauel Rüffer c. Katerina Pokorná</i> , EU:C:2014:189.....	93
11 novembre 2014, <i>Dano c. Jobcenter Leipzig</i> , causa C-333/13, EU:C:2014:2358.....	94
18 dicembre 2014, <i>Ambrose McCarthy c. Secretary of State for the Home Department</i> , causa C-202/13, EU:C:2014:2450.....	98
26 febbraio 2015, <i>B. Martens c. Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap</i> , causa C-359/13, EU:C:2015:118.....	101
16 luglio 2015, <i>Kuldip Singh e a. c. Minister for Justice and Equality</i> , causa C-218/14, EU:C:2015:476.	103
15 settembre 2015, <i>Jobcenter Berlin Neukölln c. Nazifa Alimanovic e a.</i> , causa C-67/14, EU:C:2015:597.....	105
19 novembre 2015, <i>Skatteverket c. Hilikka Hirvonen</i> , causa C 632/13, EU:C:2015:765.....	108
26 febbraio 2016, <i>Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen c. Jovanna García-Nieto e a.</i> , C-299/14, EU:C:2016:114.....	110
14 giugno 2016, <i>Commissione c. Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord</i> , causa C-308/14, EU:C:2016:436.....	112
6 settembre 2016, <i>Petruhin</i> , causa C- 182/15, ECLI:EU:C:2016:630.....	116
10 maggio 2017, <i>H.C. Chavez-Vilchez e a. c. Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank e a.</i> , causa C-133/15, EU:C:2017:354.....	120
14 settembre 2017, <i>Ovidiu-Mihaita Petrea contro Ypourgou Esoterikon kai Dioikitikis Anasygrotisis</i> , causa C-184/16, EU:C:2017:684.....	124
14 novembre 2017, <i>Toufik Lounes c. Secretary of State for the Home Department</i> , causa C-165/16, EU:C:2017:862.....	129
17 aprile 2018, <i>B. contro Land Baden-Württemberg e Secretary of State for the Home Department contro Franco Vomero</i> , cause riunite C 316/16 e C 424/16, EU:C:2018:256.....	133
8 maggio 2018, <i>K.A., M.Z., M.J., N.N.N., O.I.O., R.I., B.A. contro Belgische Staat</i> , C-82/16, EU:C:2018:308.....	135
5 giugno 2018, <i>Relu Adrian Coman, Robert Clabourn Hamilton, Asocia ia Accept contro Inspectoratul General pentru Imigr ri, Ministerul Afacerilor Interne</i> , C-673/16, EU:C:2018:385.....	137
12 luglio 2018, <i>Secretary of State for the Home Department contro Rozanne Banger</i> , C-89/17, EU:C:2018:570.....	139
2 ottobre 2019, C-93/18 - <i>Bajratari</i> , ECLI:EU:C:2019:809.....	141
26 marzo 2019, C-129/18 - <i>SM (Enfant placé sous kafala algérienne)</i> , ECLI:EU:C:2019:248.....	146
12 marzo 2019, C-221/17 - <i>Tjebbes e a</i> , ECLI:EU:C:2019:189.....	150
<b>2. Libertà di circolazione dei lavoratori.....</b>	<b>153</b>
<b>2.1. Nozione di lavoratore.....</b>	<b>153</b>
12 febbraio 1974, <i>Giovanni Maria Sotgiu c. Deutsche Bundespost</i> , causa 152/73, Racc. 153.....	153

12 dicembre 1974, <i>B.N.O. Walrave, L.J.N. Koch c. Association Union Cycliste Internationale, Koninklijke Nederlandsche Wielren Unie e Federacion Española Ciclismo</i> , causa 36/74, Racc. 1405.....	155
23 marzo 1982, <i>D.M. Levin c. Segretario di Stato per la giustizia</i> , causa 53/81, Racc. 1035.....	157
3 luglio 1986, <i>Deborah Lawrie-Blum c. Land Baden-Württemberg</i> , causa 66/85, Racc. 2121.....	160
26 febbraio 1991, <i>The Queen c. Immigration Appeal Tribunal</i> , ex parte: Gustaff Desiderius Antonissen, causa C-292/89, Racc. I-745.....	161
15 dicembre 1995, <i>Union royale belge des sociétés de football association ASBL c. Jean-Marc Bosman, Royal club liégeois SA c. Jean-Marc Bosman e altri e Union des associations européennes de football (UEFA) c. Jean-Marc Bosnam</i> , causa C-415/93, Racc. I-4921.....	164
19 giugno 2014, <i>Jessy Saint Prix c. Secretary of State for Work and Pensions</i> , causa C-507/12, EU:C:2014:2007.....	165
Sentenza del 15 dicembre 2016, <i>Noémie Depesme e altri contro Ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche</i> , cause riunite da C-401/15 a C-403/15, ECLI:EU:C:2016:955.....	166
10 ottobre 2019, C-703/17 - <i>Adelheid Krahl contro Universität Wien</i> , ECLI:EU:C:2019:850.....	171
18 dicembre 2019, C-447/18 - <i>Generálny riaditeľ Sociálnej pois ovne Bratislava</i> , ECLI:EU:C:2019:1098	176
2.2. Contenuto della libertà.....	179
4 dicembre 1974, <i>Yvonne van Duyn c. Home Office</i> , causa 41/74, Racc. 1337.....	179
11 luglio 1985, causa 137/84, <i>Pubblico ministero c. Heinrich Maria Mutsch</i> , causa 137/84, Racc. 2681.....	182
17 aprile 1986, <i>Paesi Bassi c. Ann Florence Reed</i> , causa 59/85, Racc. 1283.....	183
3 giugno 1986, <i>Commissione c. Francia</i> , causa 307/84, Racc. 1725.....	185
30 maggio 1989, <i>Pilar Allué e Carmel Mary Coonan c. Università degli studi di Venezia</i> , causa 33/88, Racc. 1591.....	186
26 maggio 1993, <i>Dimitrios Tsiotras c. Landeshauptstadt Stuttgart</i> , causa C-171/91, Racc. I-2925.....	189
23 febbraio 1994, <i>Ingetraut Scholz c. Opera Universitaria di Cagliari e Cinzia Porcedda</i> , causa C-419/92, Racc. I-507.....	191
10 settembre 1996, <i>Z. Taflan-Met e altri c. Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank e O. Akol c. Bestuur van de Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging</i> , causa C-277/94, Racc. I-4805.....	192
20 novembre 1997, <i>David Petrie e altri c. Università degli studi di Verona e Camilla Bettoni</i> , causa C-90/96, Racc. I-6527.....	193
2 dicembre 1997, <i>Eftalia Dafeki c. Landesversicherungsanstalt Württemberg</i> , causa C-336/94, Racc. I-6761.....	194
8 giugno 1999, <i>Meeusen c. Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep</i> , causa C-337/97, Racc. I-3289.....	196
6 giugno 2000, <i>Roman Angonese c. Cassa di Risparmio di Bolzano Spa</i> , causa C-281/98, Racc. I-4139.....	197
22 giugno 2000, <i>Safet Eyüp c. Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Vorarlberg</i> , causa C-65/98, Racc. I-4747.....	198
21 settembre 2000, <i>Carl Borawitz c. Landesversicherungsanstalt Westfalen</i> , causa C-124/99, Racc. I-7293.....	199
18 luglio 2007, <i>Hartmann c. Freistaat Bayern</i> , causa, C-212/05, Racc. I-6303.....	200
11 dicembre 2007, <i>Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, e R.N.G. Eind</i> , causa C-291/05, Racc. I-10719.....	203

10 luglio 2008, <i>Ministerul Administra iei i Interneleor - Direc ia General de Pa apoarte Bucure ti c. Gheorghe Jipa</i> , causa C-33/07, Racc. I-5157.....	206
25 luglio 2008, <i>Metock e.a. c. Minister for Justice, Equality and Law Reform</i> , causa C-127/08, Racc. I-6241.....	209
16 dicembre 2008, <i>Heinz Huber c. Germania</i> , causa C-524/06, Racc. I-9705.....	214
23 febbraio 2010, <i>Maria Teixeira c. London Borough of Lambeth, Secretary of State for the Home Department</i> , causa C-480/08, non ancora pubblicata in Raccolta.....	219
16 marzo 2010, <i>Olympique Lyonnais SASP c. Olivier Bernard e a.</i> , causa C-325/08, non ancora pubblicata in Raccolta.....	225
17 gennaio 2012, <i>A. Salemink c. Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen</i> , causa C-347/10, EU:C:2012:17.....	228
12 giugno 2012, <i>Waldemar Hudzinski c. Agentur für Arbeit Wesel-Familienkasse e Jaroslaw Wawrzyniak c. Agentur für Arbeit Mönchengladbach-Familienkasse</i> , cause riunite C-611/10 e C- 612/10, EU:C:2012:339.....	231
12 marzo 2014, <i>S. c. Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel c. G.</i> , causa C-457/12, EU:C:2014:136.....	235
18 dicembre 2014, <i>Larcher c. Deutsche Rentenversicherung Bayern Süd</i> , causa C-523/13, EU:C:2014:2458.....	236
7 marzo 2018, <i>DW contro Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūra</i> , C-651/16, EU:C:2018:162.....	240
6 dicembre 2018, causa C-675/17, <i>Ministero della Salute/Hannes Preindl</i> , EU:C:2018:990.....	242
2.3. Deroche.....	244
26 febbraio 1975, <i>Carmelo Angelo Bonsignore c. Oberstadtdirektor der Stadt Köln</i> , causa 67/74, Racc. 297.....	244
28 ottobre 1975, <i>Roland Rutili c. Ministre de l'Intérieur</i> , causa 36/75, Racc. 1219.....	245
8 aprile 1976, <i>Jean Noël Royer</i> , causa 48/75, Racc. 497.....	247
18 maggio 1982, <i>Rezguia Adoui c. Stato Belga e Città di Liegi, Dominique Cornuaille c. Stato Belga</i> , cause riunite 115 e 116/81, Racc. 1665.....	250
3 giugno 1986, Commissione c. Francia, causa 307/84, Racc. 1725.....	251
30 maggio 1989, <i>Pilar Allue' e Carmel Mary Coonan c. Università degli studi di Venezia</i> , causa 33/88, Racc. 1591.....	252
3 luglio 1986, <i>Deborah Lawrie-Blum c. Land Baden-Wu" rtemberg</i> , causa 66/85, Racc. 2121.....	253
27 novembre 1991, <i>Annegert Bleis c. Ministère de l'Éducation nationale</i> , causa C-4/91, Racc. I-5627.....	254
16 giugno 1994, <i>Volker Steen c. Deutsche Bundespost</i> , causa C-132/93, Racc. I-2715.....	255
19 gennaio 1999, <i>Procedimento penale a carico di Donatella Calfa</i> , causa C-348/96, Racc. I-11.....	256
25 ottobre 2012, <i>Déborah Prete c. Office national de l'emploi</i> , causa C-367/11, EU:C:2012:668.....	258
13 dicembre 2012, <i>Caves Krier Frères Sàrl c. Directeur de l'Administration de l'emploi</i> , causa C-379/11, EU:C:2012:798.....	260
11 marzo 2013, <i>F.P. Jeltens e a. c. Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen</i> , causa C-443/11, EU:C:2013:224.....	262
24 febbraio 2015, <i>C.G. Sopora c. Staatssecretaris van Financiën</i> , causa C-512/13, EU:C:2015:108.....	265
6 ottobre 2015, <i>Alain Laurent Brouillard c. Jury du concours de recrutement de référendaires près la Cour de cassation e Stato belga</i> , causa C 298/14, EU:C:2015:652.....	267
21 gennaio 2016, Commissione europea c. Repubblica di Cipro, C-515/14, EU:C:2016:30.....	271

3. Libertà di stabilimento.....	274
3.1. Nozione di stabilimento.....	274
21 giugno 1974, <i>Jean Reyners c. Belgio</i> , causa 2/74, Racc. 631.....	274
30 novembre 1995, <i>Reinhard Gebhard c. Consiglio dell'Ordine degli avvocati e procuratori di Milano</i> , causa C-55/94, Racc. I-4165.....	276
14 settembre 2017, <i>Trustees of the P Panayi Accumulation &amp; Maintenance Settlements c. Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs</i> , causa C-646/15, EU:C:2017:682.....	277
7 novembre 2018, C-171/17, <i>Commissione / Ungheria</i> , EU:C:2018:881.....	283
14 novembre 2018, causa C-342/17, <i>Memoria Srl, Antonia Dall'Antonia/Comune di Padova</i> , EU:C:2018:906.....	286
19 dicembre 2019, C-390/18 - <i>Airbnb Ireland</i> , ECLI:EU:C:2019:1112.....	288
7 maggio 2019, C-431/17 - <i>Monachos Eirinaios</i> , ECLI:EU:C:2019:368.....	292
3.2. Contenuto della libert�.....	294
15 ottobre 1986, <i>Commissione c. Italia</i> , causa 168/85, Racc. 2945.....	294
7 maggio 1991, <i>Irène Vlassopoulou c. Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaengelenheiten Baden-Württemberg</i> , causa 81/87, Racc. I-2357.....	295
20 maggio 1992, <i>Claus Ramrath c. Ministro della Giustizia</i> , causa C-106/91, Racc. I-3351.....	297
31 marzo 1993, <i>Dieter Kraus c. Land Baden-Württemberg</i> , causa C-19/92, Racc. I-1663.....	299
13 luglio 1993, <i>The Queen c. Inland Revenue Commissioners, ex parte Commerzbank AG</i> , causa C- 330/91, Racc. I-4017.....	302
15 febbraio 1996, <i>Institut national d'assurances sociales pour travailleur indépendants (Inasti) c. Hans Kemmler</i> , causa C-53/95, Racc. I-703.....	303
15 maggio 1997, <i>Futura Participations SA e Singer c. Administration des contributions</i> , causa C-250/95, Racc. I-2471.....	303
8 luglio 1999, <i>Teresa Fernández de Bobadilla c. Museo Nacional del Prado</i> , causa C-234/97, Racc. I-4773. .....	306
14 settembre 2000, <i>Hugo Fernando Hoczman c. Ministre de l'Emploi et de la Solidarit�</i> , causa C-238/98, Racc. I-6623.....	308
18 gennaio 2001, <i>Commissione c. Italia</i> , causa C-162/99, Racc. I-541.....	309
11 dicembre 2007, <i>International Transport Workers' Federation e a. c. Viking Line ABP e a.</i> , causa C- 438/05, Racc. I-10779.....	309
16 dicembre 2008, <i>Cartesio Oktat� �s Szolg�ltat� bt</i> , causa C-210/06, Racc. I-9641.....	316
29 gennaio 2009, <i>Consiglio Nazionale degli Ingegneri c. Ministero della Giustizia e Marco Cavallera</i> , causa C-311/06, Racc. I-415.....	319
10 marzo 2009, <i>Hartlauer Handelsgesellschaft mbH c. Wiener Landesregierung e Oberösterreichische Landesregierung</i> , causa C-169/07, Racc. I-1721.....	322
17 dicembre 2009, <i>Angelo Rubino c. Ministero dell'Universit� e della Ricerca</i> , causa C-586/08, Racc. I- 12013.....	327
22 dicembre 2010, <i>Robert Koller</i> , causa C-118/09, Racc. I-13627.....	329
29 marzo 2011, <i>Commissione c. Italia</i> , causa C-565/08, Racc. I-02101.....	332
29 novembre 2011, <i>National Grid Indus BV c. Inspecteur van de Belastingdienst Rijnmond/kantoor Rotterdam</i> , causa C-371/10, Racc. I-12273.....	334

12 luglio 2012, <i>VALE Építési Kft</i> , causa C-378/10, EU:C:2012:440.....	335
17 luglio 2014, <i>Angelo Alberto Torresi e Pierfrancesco Torresi c. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Macerata</i> , cause riunite C-58/13 e C-59/13, EU:C:2014:2088.....	340
25 ottobre 2017, <i>Polbud - Wykonawstwo sp. z o.o.</i> , causa C-106/16, EU:C:2017:804.....	342
Sentenza del dell'8 marzo 2017, <i>Euro Park Service c. Ministre des finances et des Comptes publics</i> , in causa C-14/16, ECLI:EU:C:2017:177.....	347
<b>3.3. Stabilimento secondario e delle persone giuridiche.....</b>	<b>353</b>
12 luglio 1984, <i>Ordine degli avvocati del foro di Parigi c. Onno Klopp</i> , causa 107/83, Racc. 2971.....	353
27 settembre 1988, <i>The Queen c. H. M. Treasury and Commissioners of Inland Revenue ex parte Daily Mail and General Trust PLC</i> , causa 81/87, Racc. 5483.....	355
13 luglio 1993, <i>The Queen c. Inland Revenue Commissioners ex parte: Commerzbank AG</i> , causa C-330/91, Racc. I-4017.....	356
9 marzo 1999, <i>Centros Ltd c. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen</i> , causa C- 212/97, Racc. I-1459.....	358
5 novembre 2002, <i>Überseering BV c. Nordic Construction Company Baumanagement GmbH (NCC)</i> , causa C-208/00, Racc. I-09919.....	359
30 settembre 2003, <i>Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Amsterdam c. Inspire Art Ltd</i> , causa C-167/01, Racc. I-10155.....	361
13 dicembre 2005, <i>SEVIC Systems AG</i> , causa C-411/03, Racc. I-10805.....	365
<b>3.4. Deroghe.....</b>	<b>367</b>
21 giugno 1974, <i>Jean Reyners c. Belgio</i> , causa 2/74, Racc. 631.....	367
13 luglio 1993, <i>Adrianus Thijssen c. Controledienst voor de Verzekeringen</i> , causa C-42/92, Racc. I-4047. .....	368
29 ottobre 1998, <i>Commissione c. Spagna</i> , causa C-114/97, Racc. I-6717.....	369
13 luglio 2000, <i>Procedimento promosso dal signor Alfredo Albore</i> , causa C-423/98, Racc. I-5965.....	370
24 maggio 2011, <i>Commissione c. Regno del Belgio</i> , causa C-47/08, Racc. I-04105.....	370
29 novembre 2011, <i>National Grid Indus BV c. Inspecteur van de Belastingdienst Rijnmond/kantoor Rotterdam</i> , causa C-371/10, Racc. I-12273.....	375
10 maggio 2012, <i>Duomo Gpa Srl (C-357/10), Gestione Servizi Pubblici Srl (C-358/10), Irtel Srl (C-359/10) c. Comune di Baranzate (C-357/10 e C-358/10), Comune di Venegono Inferiore (C-359/10)</i> , cause riunite da C-357/10 a C- 359/10, EU:C:2012:283.....	380
21 febbraio 2013, <i>Ministero per i beni e le attività culturali e altri c. Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia e a.</i> , causa C-111/12, EU:C:2013:100.....	383
27 giugno 2013, <i>Eleftherios-Themistoklis Nasiopoulos c. Ypourgos Ygeias kai Pronoias</i> , causa C-575/11, EU:C:2013:430.....	385
26 settembre 2013, <i>Ottica New Line di Accardi Vincenzo c. Comune di Campobello di Mazara</i> , causa C-539/11, EU:C:2013:591.....	388
5 dicembre 2013, <i>Alessandra Venturini c. ASL Varese e a. (C-159/12), Maria Rosa Gramegna c. ASL Lodi e a. (C-160/12) e Anna Muzzio c.o ASL Pavia e a. (C-161/12)</i> , cause riunite da C-159/12 a C-161/12, EU:C:2013:791.....	391
12 dicembre 2013, <i>Ministero dello Sviluppo economico e Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture c. SOA Nazionale Costruttori - Organismo di Attestazione S.p.A.</i> , causa C-327/12, EU:C:2013:827.....	394
13 febbraio 2014, <i>Susanne Sokoll-Seebacher</i> , causa C-367/12, EU:C:2014:68.....	395

4 settembre 2014, <i>Schiebel Aircraft GmbH c. Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend</i> , causa C- 474/12, EU:C:2014:2139.....	398
6 ottobre 2015, <i>Finanzamt Linz c. Bundesfinanzgericht</i> , causa C-66/14, EU:C:2015:661.....	400
23 febbraio 2016, <i>Commissione europea c. Ungheria</i> , C-179/14, EU:C:2016:108.....	402
8 settembre 2016, <i>Politanò</i> , causa C- 225/15, ECLI:EU:C:2016:645.....	408
20 dicembre 2017, <i>Global Starnet Ltd contro Ministero dell'Economia e delle Finanze e Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato</i> , in causa C-322/16, ECLI:EU:C:2017:985.....	411
<b>4. Libertà di prestazione di servizi.....</b>	<b>414</b>
<b>4.1. Nozione di servizio.....</b>	<b>414</b>
3 dicembre 1974, <i>Johannes Henricus Maria van Binsbergen c. Bestuur van Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid</i> , causa 33-74, Racc. 1299.....	414
31 gennaio 1984, <i>Graziana Luisi e Giuseppe Carbone c. Ministero del Tesoro</i> , cause riunite 286/82 e 26/83, Racc. 377.....	415
26 aprile 1988, <i>Bond van Adverteerders e altri c. Paesi Bassi</i> , causa 352/85, Racc. 2085.....	415
4 ottobre 1991, <i>Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd c. Stephen Grogan e altri</i> , causa C-159/90, Racc. I-4685.....	417
9 agosto 1994, <i>Raymond Vander Elst c. Office des Migrations internationales</i> , causa C-43/93, Racc. I-3803.....	418
5 ottobre 1994, <i>TV 10 c. Commissariaat voor de Media</i> , causa C-23/93, Racc. I-4795.....	419
10 maggio 1995, <i>Alpine Investments BV c. Minister van Financien</i> , causa C- 384/93, Racc. I-1141.....	421
30 novembre 1995, <i>Reinhard Gebhard c. Consiglio dell'Ordine degli avvocati e procuratori di Milano</i> , causa C-55/94, Racc. I-4186.....	422
20 dicembre 2017, <i>Asociación Profesional Elite Taxi c. Uber Systems Spain SL</i> , causa C-434/15, EU:C:2017:981.....	423
19 dicembre 2019, C-16/18 - <i>Michael Dobersberger contro Magistrat der Stadt Wien</i> , ECLI:EU:C:2019:1110.....	425
<b>4.2. Contenuto della libertà.....</b>	<b>428</b>
10 febbraio 1982, <i>SA Transporoute et travaux (TRT) c. Ministero dei lavori pubblici</i> , causa 76/81, Racc. 417.....	428
2 febbraio 1989, <i>Ian William Cowan c. Trésor public</i> , causa 186/87, Racc. 195.....	429
25 luglio 1991, <i>Stiching Collectieve Antennevoorziening Gouda e altri c. Commissariaat voor de Media</i> , causa C-288/89, Racc. I-4007.....	430
1 luglio 1993, <i>Anthony Hubbard c. Peter Hamburger</i> , causa C-20/92, Racc. I-3777.....	430
22 marzo 1994, <i>Commissione c. Spagna</i> , causa C-375/92, Racc. 923.....	431
28 aprile 1998, <i>Raymond Kohll c. Union des caisses de maladies (UCM)</i> , causa C-158/96, Racc. I-1935.....	432
18 giugno 1998, <i>Corsica Ferries France SA c. Gruppo Antichi Ormeggiatori del porto di Genova Coop. arl e altri</i> , causa C-266/96, Racc. I-3981.....	433
7 febbraio 2002, <i>Commissione c. Italia</i> , causa C-279/00, Racc. p. I-1425.....	434
19 febbraio 2002, <i>J. C. Wouters, J. W. Savelbergh e Price Waterhouse Belastingadviseurs c. Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten</i> , causa C-309/99, Racc. 0000.....	436

18 dicembre 2007, <i>Hans-Dieter Jundt e Hedwig Jundt c. Finanzamt Offenburg</i> , causa C-281/06, Racc. I-12231.....	437
29 gennaio 2008, <i>Productores de Música de España (Promusicae) c. Telefónica de España SAU</i> , causa C-275/06, Racc. I-271.....	442
31 gennaio 2008, <i>Centro Europa 7 Srl c. Ministero delle Comunicazioni e Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e Direzione generale per le concessioni e le autorizzazioni del Ministero delle Comunicazioni</i> , causa C-380/05, Racc. I-349.....	445
3 aprile 2008, <i>Dirk Rüffert c. Land Niedersachsen</i> , causa C-346/06, Racc. I-1989.....	449
8 settembre 2009, <i>Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International Ltd, anciennement Baw International Ltd c. Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa</i> , causa C-42/07, Racc. I-7633.....	453
14 gennaio 2010, <i>Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV c. Plus Warenhandelsgesellschaft mbH</i> , causa C-304/08, Racc. I-00217.....	456
13 giugno 2017, <i>The Gibraltar Betting and Gaming Association Limited c. Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs e Her Majesty's Treasury</i> , causa C-591/15, EU:C:2017:449.....	458
4.3. Deroghe.....	461
18 gennaio 1979, <i>Pubblico Ministero e Chambre syndicale des Agents artistiques et impresarii de Belgique, ASBL c. Willy Wesemael ed altri</i> , cause riunite 110 e 111/78, Racc. 35.....	461
26 aprile 1988, <i>Bond van Adverteerders e a. c. Paesi Bassi</i> , causa 352/85, Racc. 2085.....	462
26 febbraio 1991, <i>Commissione c. Grecia</i> , causa C-198/89, Racc. I-727.....	464
28 gennaio 1992, <i>Hans-Martin Bachmann c. Stato Belga</i> , causa C-204/90, Racc. I-249.....	464
3 febbraio 1993, <i>Verening Veronica Omroep Organisatie c. Commissariat voor de Media</i> , causa C-148/91, Racc. I-487.....	465
19 gennaio 1999, <i>Procedimento penale a carico di Donatella Calfa</i> , causa C-348/96, Racc. I-11.....	466
6 novembre 2003, <i>Procedimento penale a carico di Piergiorgio Gambelli e a.</i> , causa C-243/01, Racc. I-13031.....	468
14 luglio 2004, <i>Bacardi France SAS, già ` Bacardi-Martini SAS c. Te' le' vision franc , aise 1 SA (TF1) e a.</i> , causa C-429/02, Racc. I-6613.....	471
14 ottobre 2004, <i>Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs GmbH c. Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn</i> , causa C-36/02, Racc. I-9609.....	474
5 dicembre 2006, <i>Federico Cipolla c. Rosaria Portolese in Fazari e Stefano Macrino e Claudia Capodarte c. Roberto Meloni</i> , cause riunite C-94/04 e C-202/04, non ancora pubblicata in Raccolta.....	478
6 marzo 2007, <i>Procedimenti penali a carico di Massimiliano Placanica e a.</i> , cause riunite C-338/04, C-359/04 e C-360/04, non ancora pubblicata in Raccolta.....	480
16 dicembre 2010, <i>Marc Michel Josemans c. Burgemeester van Maastricht</i> , causa C-137/09, Racc. I-13019.....	486
4 ottobre 2011, <i>Football Association Premier League Ltd</i> , cause riunite C-403/08 e C-439/08, Racc. I-09083.....	492
16 febbraio 2012, <i>Marcello Costa, Ugo Cifone</i> , cause riunite C-72/10 e C-77/10, EU:C:2012:80.....	496
12 luglio 2012, <i>HIT e HIT LARIX c. Bundesminister für Finanzen</i> , causa C-176/11, EU:C:2012:454.....	501
18 luglio 2013, <i>Sky Italia srl c. Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni</i> , causa C-234/12, EU:C:2013:496.....	502
12 giugno 2014, <i>Digibet Ltd, Gert Albers c. Westdeutsche Lotterie GmbH &amp; Co. OHG</i> , causa C-156/13, EU:C:2014:1756.....	505



11 giugno 2015, <i>Berlington Hungary e a. c. Magyar Állam</i> , causa C 98/14, EU:C:2015:386.....	507
17 dicembre 2015, <i>X-Steuerberatungsgesellschaft c. Finanzamt Hannover-Nord</i> , causa C 342/14, EU:C:2015:827.....	511
4 maggio 2017, <i>Procedimento penale a carico di Luc Vanderborght</i> , causa C-339/15, EU:C:2017:335.....	512
18 maggio 2017, <i>Jean-Philippe Lahorgue c. Ordre des avocats du barreau de Lyon e a.</i> , causa C-99/16, EU:C:2017:391.....	517
20 marzo 2018, <i>Commissione europea contro Repubblica d'Austria</i> , C-187/16, EU:C:2018:194.....	520
13 novembre 2018, causa C-33/17, <i>epelnik d.o.o./Michael Vavti</i> , ECLI:EU:C:2018:896.....	521

## Capitolo V

### CITTADINANZA, PERSONE E SERVIZI

#### 1. Cittadinanza (in generale)

7 luglio 1992, *Mario Vincente Micheletti e altri c. Delegación del Gobierno en Cantabria*, causa C-369/90, Racc. I-4339.

*Il signor Mario Vincente Micheletti in possesso della doppia cittadinanza argentina ed italiana, chiedeva ed otteneva, dal ministero spagnolo dell'Educazione e delle Scienze, l'equipollenza del suo titolo universitario in odontoiatria (ottenuto in Argentina) e dall'amministrazione spagnola il rilascio della tessera provvisoria di residente comunitario, che gli veniva rilasciata per un periodo di sei mesi.*

*Prima della scadenza di detto periodo, il signor Micheletti chiedeva all'amministrazione spagnola la concessione della tessera definitiva di residente comunitario, al fine di stabilirsi in Spagna come odontoiatra.*

*Tale richiesta veniva respinta e motivata dalla Delegación del Gobierno en Cantabria in base al combinato disposto degli art. 9 e 10 del Codice Civile spagnolo per cui nel caso di doppia cittadinanza (ed una delle due non sia quella spagnola), prevale la cittadinanza dell'ultima residenza abituale del richiedente. Prevalendo nel caso di specie la cittadinanza argentina, il signor Micheletti, non aveva diritto di fruire di disposizioni che si applicano solo ai cittadini degli Stati membri della Comunità.*

*Il giudice spagnolo sospendeva il giudizio e con rinvio ai sensi dell'art. 177 TCE (ora art. 267 TFUE ), chiedeva alla Corte di giustizia di verificare se la Delegación del Gobierno en Cantabria nell'applicare la normativa spagnola poteva ignorare lo status del cittadino comunitario del richiedente ed i suoi diritti in materia di circolazione e libertà di stabilimento nella Comunità.*

*La Corte ha osservato:*

« 9. Per risolvere tale questione, occorre rilevare che l'art. 52 del Trattato [ora art. 49 TFUE] concede il diritto di stabilimento alle persone aventi lo status di "cittadini di uno Stato membro".

10. La determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientra, in conformità al diritto internazionale, nella competenza di ciascuno Stato membro, competenza che deve essere esercitata nel rispetto del diritto comunitario. Non spetta, invece, alla legislazione di uno Stato membro limitare gli effetti dell'attribuzione della cittadinanza di un altro Stato membro, pretendendo un requisito ulteriore per il riconoscimento di tale cittadinanza al fine dell'esercizio delle libertà fondamentali previste dal Trattato.

11. Non è pertanto ammissibile un'interpretazione dell'art. 52 del Trattato [ora art. 49 TFUE] secondo la quale, allorché il cittadino di uno Stato membro è simultaneamente in possesso della cittadinanza di uno Stato terzo, gli altri Stati membri possono subordinare il riconoscimento dello status di cittadino comunitario ad una condizione come la residenza abituale dell'interessato sul territorio del primo Stato.

12. Questa conclusione è tanto più cogente in quanto ammettere detta possibilità avrebbe come conseguenza che il campo di applicazione *ratione personae* delle norme comunitarie sulla libertà di stabilimento potrebbe variare da uno Stato membro all'altro.

13. In conformità a tale interpretazione, la direttiva 73/148/CEE prevede che gli Stati membri ammettano nel rispettivo territorio le persone di cui all'art. 1 della direttiva stessa dietro semplice presentazione di una carta d'identità o di un passaporto validi (art. 3) e rilascino alle stesse persone, e a quelle di cui all'art. 4, la carta o il permesso di soggiorno soltanto su esibizione del documento in

forza del quale sono entrate nel loro territorio (art. 6).

14. Pertanto, qualora gli interessati presentino uno dei documenti di cui alla direttiva 73/148/CEE al fine di provare il loro status di cittadini di uno Stato membro, gli altri Stati membri non hanno il diritto di contestare detto status per il solo motivo che gli interessati siano simultaneamente in possesso della cittadinanza di uno Stato terzo la quale, in forza della legislazione dello Stato ospitante, prevale su quella dello Stato membro.

15. La questione pregiudiziale va quindi risolta nel senso che le disposizioni di diritto comunitario in materia di libertà di stabilimento ostano a che uno Stato membro neghi ad un cittadino di un altro Stato membro, che è simultaneamente in possesso della cittadinanza di uno Stato terzo, il diritto di avvalersi di detta libertà per il solo motivo che la legislazione dello Stato ospitante lo considera come cittadino dello Stato terzo ».

5 giugno 1997, *Land Nordrhein-Westfalen c. Kari Uecker e Vera Jacquet c. Land Nordrhein-Westfalen*, cause riunite C-64/96 e C-65/96, Racc. I-3171.

*Le signore Kari Uecker (cittadina norvegese) e Vera Jacquet (cittadina russa), coniugate con cittadini tedeschi, stipulavano con università tedesche contratti a tempo determinato in qualità di « lettrici ».*

*Successivamente le signore Uecker e Jacquet proponevano ricorsi per far dichiarare, la prima, l'invalidità dell'accordo di limitazione della durata del contratto di lavoro, la seconda, l'esistenza tra le parti di un rapporto di lavoro di durata indeterminata.*

*Entrambi i ricorsi si basavano su un'interpretazione dell'art. 11 del regolamento n. 1612/68 secondo la quale anche il coniuge – cittadino di un paese terzo – di un cittadino dello Stato membro nel quale entrambi vivono e ove il secondo esercita un'attività lavorativa, possa far valere il diritto alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità.*

*Investito della questione, quale giudice d'appello, il Landesarbeitsgericht, decideva di sottoporla alla Corte.*

*La Corte ha osservato:*

« 16 Come risulta da una costante giurisprudenza, le norme del Trattato in materia di libera circolazione ed i regolamenti adottati in esecuzione delle dette norme non possono essere applicati ad attività che non abbiano alcun nesso con una qualsiasi delle situazioni considerate dal diritto comunitario e i cui elementi si collocano tutti all'interno di un solo Stato membro (sentenze 27 ottobre 1982, cause riunite 35/82 e 36/82, *Morson e Jhanjan*, Racc. pag. 3723, punto 16; 17 dicembre 1987, causa 147/87, *Zaoui*, Racc. pag. 5511, punto 15; 28 gennaio 1992, causa C-332/90, *Steen*, Racc. pag. I-341, punto 9; 22 settembre 1992, causa C-153/91, *Petit*, Racc. pag. I-4973, punto 8, e 16 dicembre 1992, causa C-206/91, *Koua Poirrez*, Racc. pag. I-6685, punto 11).

17. Di conseguenza, la normativa comunitaria in materia di libera circolazione dei lavoratori non può essere applicata alla situazione di lavoratori che non hanno mai esercitato il diritto alla libera circolazione all'interno della Comunità. (...)

21. Infatti, concedere al coniuge di un lavoratore cittadino di uno Stato membro il diritto di accesso al lavoro in detto Stato, nel quale questo lavoratore svolge la sua attività lavorativa, non sarebbe consono allo scopo di cui all'art. 48 del Trattato [ora art. 45 TFUE] che il regolamento n. 1612/68 mira a conseguire, che è quello, in particolare, di consentire ad un lavoratore di spostarsi liberamente nell'ambito del territorio degli altri Stati membri e di soggiornarvi al fine di svolgervi un'attività lavorativa.

24. Pertanto, la prima questione dev'essere risolta nel senso che una persona, cittadina di un paese terzo, coniugata con un lavoratore cittadino di uno Stato membro non può far valere il diritto attribuito dall'art. 11 del regolamento n. 1612/68 se detto lavoratore non ha mai esercitato il diritto

alla libera circolazione all'interno della Comunità».

2 ottobre 1997, *Stephen Austin Saldanha e MTS Securities Corporation c. Hiross Holding AG*, causa C-122/96, Racc. I-5325.

*Il signor Saldanha, cittadino americano e britannico residente in Florida, e la società americana MTS Securities Corporation agivano contro la società austriaca Hiross Holding AG di cui erano entrambi azionisti affinché le fosse ingiunto di astenersi dal trasferire o dal cedere alla sua consociata italiana o ad altra società del gruppo di quest'ultima con sede in Italia, senza l'accordo dell'assemblea generale, alcune quote che essa deteneva nel capitale di talune sue consociate.*

*Secondo l'art. 57, n. 1 della Zivilprozessordnung austriaca i cittadini stranieri che instaurano una causa in Austria devono, se il convenuto lo richiede, depositare una somma, la « cautio iudicatum solvi », al fine di garantire il pagamento delle spese processuali. La norma esonera espressamente l'attore straniero dal pagamento se sia residente in Austria, o ancora se la condanna al pagamento delle spese processuali possa venir eseguita nello Stato dove questi risiede.*

*Il giudice austriaco, conformemente a questa disposizione, su richiesta della società convenuta, ingiungeva agli attori di depositare la cauzione per le spese processuali. Contro questa decisione il signor Saldanha e la MTS Securities Corporation proponevano appello. Il giudice dell'appello annullava la decisione del tribunale di primo grado per il signor Saldanha alla luce dell'art. 6 TCE (ora art. 18 TFUE) per il fatto che quest'ultimo era cittadino britannico e, quindi, cittadino comunitario e una norma come quella in questione configurava nei suoi confronti una discriminazione in base alla nazionalità.*

*La Hiross ricorreva in cassazione all'Oberster Gerichtshof che, sospeso il procedimento rinviava pregiudizialmente, ai sensi dell'art. 177 TCE (ora art. 267 TFUE) alla Corte di giustizia. In sostanza, il giudice a quo chiedeva alla Corte di verificare la compatibilità dell'art. 57 della Zivilprozessordnung con l'art. 6 TCE (ora art. 18 TFUE).*

*La Corte ha osservato:*

« 15. Si deve osservare anzitutto che la circostanza che un cittadino di uno Stato membro sia anche cittadino di un paese terzo, nel quale è residente, non lo priva di per sé del diritto di invocare, come cittadino di detto Stato membro, il divieto di discriminazione fondata sulla cittadinanza sancito dall'art. 6, primo comma (v. in questo senso, in materia di art. 52 del Trattato [ora art. 49 TFUE], sentenza 7 luglio 1992, causa C-369/90, Micheletti e a., Racc. pag. I-4239, punto 15).

16. Giacché l'art. 6 del Trattato [ora art. 18 TFUE] esercita i propri effetti nella sfera di applicazione del Trattato, si deve poi esaminare se ricada sotto la disciplina di detto articolo una disposizione di uno Stato membro come quella sulla quale verte la causa principale, che obbliga i cittadini di un altro Stato membro a prestare una *cautio iudicatum solvi* allorché promuovono, come soci, un'azione avverso una società che ivi ha sede, mentre i cittadini di quello Stato non sono soggetti a un obbligo del genere.

17. A questo proposito si deve ricordare che nella sentenza 26 settembre 1996, causa C-43/95, *Data Delecta e Forsberg* (Racc. pag. I-4661, punto 15), nonché nella sentenza 20 marzo 1997, causa C-323/95, *Hayes* (Racc. pag. I-1711, punto 17), la Corte ha ritenuto che una siffatta norma processuale nazionale rientri nella sfera di applicazione del Trattato ai sensi dell'art. 6, primo comma, in una situazione nella quale l'azione nella causa principale è connessa all'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal diritto comunitario, come lo era, nelle suddette cause, l'azione per il pagamento di merci fornite.

18. La Hiross sostiene che, nella fattispecie, la causa principale – vertente su un'ingiunzione alla Hiross di astenersi dal trasferire o dal cedere alla sua consociata italiana o a società del gruppo di quest'ultima con sede in Italia, senza accordo dell'assemblea generale, quote da essa detenute nel

capitale di talune delle sue consociate – non ha alcuna relazione con l'esercizio di una libertà fondamentale garantita dal diritto comunitario. Inoltre, l'art. 220 del Trattato CE escluderebbe dalla sfera di applicazione del Trattato stesso la norma nazionale contestata nella causa principale.

19. A questo proposito si deve ricordare che, se una norma processuale come quella su cui verte la causa principale rientra in linea di massima nella competenza degli Stati membri, è giurisprudenza costante che essa non può operare una discriminazione nei confronti di soggetti cui il diritto comunitario attribuisce il diritto alla parità di trattamento né limitare le libertà fondamentali garantite dal diritto comunitario (sentenza 2 febbraio 1989, causa 186/87, Cowan, Racc. pag. I-195, punto 19).

20. Nelle summenzionate sentenze Data Delecta e Forsberg, punto 15, e Hayes, punto 17, la Corte ha dichiarato che una norma processuale nazionale che prescrivesse, nell'ambito di un ricorso giurisdizionale come quello in questione in dette cause, il deposito di una cautio iudicatum solvi rischiava di incidere, anche indirettamente, sugli scambi intracomunitari di beni e di servizi, sicché rientrava nella sfera di applicazione del Trattato.

21. Senza dover esaminare l'argomento della Hiross secondo il quale, tenuto conto dell'oggetto della causa principale, la norma contestata non potrebbe nella fattispecie restringere, nemmeno indirettamente, alcuna libertà fondamentale garantita dal diritto comunitario, si deve constatare che una siffatta norma non può, comunque, operare una discriminazione nei confronti di persone alle quali la norma comunitaria conferisce il diritto alla parità di trattamento.

22. La causa principale verte sulla tutela degli interessi invocata da un socio, cittadino di uno Stato membro, nei confronti di una società avente sede in un altro Stato membro.

23. Al fine di realizzare la libertà di stabilimento, l'art. 54 [ora art. 50 TFUE], n. 3, lett. g), del Trattato CE attribuisce al Consiglio e alla Commissione il potere di coordinare, in quanto necessario e per renderle equivalenti, le garanzie richieste negli Stati membri alle società ai sensi dell'art. 58 [ora art. 54 TFUE], secondo comma, del Trattato CE per tutelare gli interessi tanto dei soci come dei terzi. Di conseguenza le norme che, nel settore del diritto societario, contemplano la tutela degli interessi dei soci rientrano nella sfera di applicazione del Trattato. Sono quindi soggette al divieto di qualsiasi discriminazione a motivo della cittadinanza.

24. Se il diritto comunitario vieta pertanto qualsiasi discriminazione a motivo della cittadinanza in materia di garanzie richieste negli Stati membri alle società ai sensi dell'art. 58, secondo comma [ora art. 54 TFUE], del Trattato per tutelare gli interessi dei soci, i cittadini di uno Stato membro devono pure poter adire i giudici di un altro Stato membro per risolvere le controversie inerenti ai loro interessi nelle società che ivi hanno sede, senza dover essere discriminati rispetto ai cittadini di detto Stato.

Sulla discriminazione ai sensi dell'art. 6 [ora art. 18 TFUE], primo comma, del Trattato.

25. Allorché vieta “qualsiasi discriminazione effettuata in base alla nazionalità”, l'art. 6 del Trattato [ora art. 18 TFUE] prescrive, negli Stati membri, la perfetta parità di trattamento tra le persone che si trovano in una situazione disciplinata dal diritto comunitario e i cittadini dello Stato membro in questione ».

12 maggio 1998, *Martínez Sala c. Freistaat Bayern*, causa C- 85/96, Racc. I-2691.

*La signora Martínez Sala, cittadina spagnola, risiede in Germania dal 1968. Dal 1976 al 1989, in tale paese esercitava varie attività lavorative subordinate, con alcune interruzioni. Dal 1989 beneficiava di un aiuto sociale versato dalla città di Norimberga e dal Landratsamt Nürberg Land, ai sensi della legge federale sull'assistenza sociale.*

*Fino al 1984 la signora Martínez Sala otteneva dalle competenti autorità vari permessi di soggiorno, successivamente solo il rilascio di documenti attestanti che era stata presentata domanda di proroga del suo permesso di soggiorno. Nel gennaio 1993 richiedeva al Freistaat Bayern un'indennità di educazione per il proprio figlio, nato durante quest'ultimo mese.*

*Il Fraistaat Bayern respingeva la domanda asserendo che l'interessata non possedeva né la cittadinanza tedesca né un'autorizzazione o permesso di soggiorno.*

*Investito della questione il Bayerisches Landessozialgericht sospendeva il procedimento e sottoponeva alla Corte quattro questioni pregiudiziali. La prima se un cittadino di uno Stato membro che risiede in un altro stato membro dove ha svolto attività lavorative subordinate e dove ha successivamente beneficiato di un aiuto sociale rivesta qualità di lavoratore ai sensi del regolamento (CEE) n. 1612/68 o del regolamento (CEE) n. 1408/71. La seconda e la terza se una prestazione come l'indennità di educazione prevista dal BErzGG, attribuita automaticamente alle persone che rispondono a determinati criteri oggettivi, rientra nel campo di applicazione del diritto comunitario in quanto prestazione familiare ai sensi dell'art. 4, n. 1, lett. h), del regolamento n. 1408/71 o in quanto vantaggio sociale ai sensi dell'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68. La quarta se il diritto comunitario osti a che uno Stato membro esiga dai cittadini degli altri Stati membri di produrre un regolare documento di soggiorno per poter beneficiare di un'indennità di educazione.*

*La Corte ha dichiarato che una prestazione come l'indennità di educazione prevista dal Bundeserziehungsgeldgesetz rientra nel campo di applicazione ratione materiae del diritto comunitario quale prestazione a carattere familiare ai sensi dell'art. 4, n. 1, lett. h) del regolamento n. 1408/71 e successive modifiche ed in quanto vantaggio sociale ai sensi dell'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68.*

*Sulla qualificazione come lavoratore ai sensi dei regolamenti n. 1612/68 e n. 1408/71 la Corte ha osservato:*

« 31. (...) la nozione di lavoratore nel diritto comunitario non è univoca, ma varia a seconda del settore di applicazione considerato. Così, la nozione di lavoratore utilizzata nel contesto dell'art. 48 del Trattato CE e del regolamento n. 1612/68 non coincide necessariamente con quella che ricorre nel campo di applicazione dell'art. 51 del Trattato CE e del regolamento n. 1408/71.

La qualità di lavoratore ai sensi dell'art. 48 del Trattato [ora art. 45 TFUE] e del regolamento n. 1612/68

32. Nell'ambito dell'art. 48 del Trattato [ora art. 45 TFUE] e del regolamento n. 1612/68 deve considerarsi lavoratore la persona che, per un certo tempo, esegue a favore di un'altra e sotto la direzione di questa prestazioni in contropartita delle quali percepisce una remunerazione. Una volta cessato il rapporto di lavoro, l'interessato perde, in linea di principio, la qualità di lavoratore, fermo restando tuttavia che, da un lato, questa qualifica può produrre taluni effetti dopo la cessazione del rapporto di lavoro e che, dall'altro, una persona all'effettiva ricerca di un impiego deve pure essere qualificata lavoratore (v., in tal senso, sentenze 3 luglio 1986, causa 66/85, Lawrie-Blum, Racc. pag. 2121, punto 17; 21 giugno 1988, causa 39/86, Lair, Racc. pag. 3161, punti 31-36, e 26 febbraio 1991 causa C-292/89, Antonissen, Racc. pag. I-745, punti 12 e 13). (...)

35. A tenore del suo art. 2, il regolamento n. 1408/71 si applica ai lavoratori subordinati o autonomi che sono o sono stati soggetti alla legislazione di uno o più Stati membri e che sono cittadini di uno degli Stati membri, nonché ai loro familiari.

36. Talché, una persona possiede la qualità di lavoratore ai sensi del regolamento n. 1408/71 quando è assicurata, sia pure contro un solo rischio, in forza di un'assicurazione obbligatoria o facoltativa presso un regime previdenziale generale o speciale menzionato nell'art. 1, lett. a), del regolamento n. 1408/71, e ciò indipendentemente dall'esistenza di un rapporto di lavoro (v., in tal senso, sentenze 31 maggio 1979, causa 182/78, Pierik II, Racc. pag. 1977, punti 4 e 7, e 9 luglio 1987, cause riunite 82/86 e 103/86, Laborero e Sabato, Racc. pag. 3401, punto 17). (...)

45. Non constando nell'ordinanza di rinvio elementi sufficienti che consentano alla Corte di tenere in considerazione tutte le circostanze della fattispecie controversa nella causa a qua eventualmente rilevanti, spetta al giudice a quo accertare se una persona come la ricorrente nella causa a qua rientri nel campo di applicazione ratione personae dell'art. 48 del Trattato [ora art. 45 TFUE] e del regolamento n. 1612/68 o del regolamento n. 1408/71».

*Sulla necessità di produrre un regolare documento di soggiorno per poter beneficiare di un'indennità di educazione:*

« 48. Ai sensi della BErzGG, per aver diritto alla prestazione parentale controversa, l'interessato deve avere, se è in possesso degli altri requisiti materiali per la sua concessione, il domicilio o il luogo di residenza abituale nel territorio tedesco.

49. Il cittadino di un altro Stato membro che è autorizzato a risiedere nel territorio tedesco e che ivi risiede soddisfa tale condizione. Egli si trova, sotto questo aspetto, nella medesima situazione di un cittadino tedesco che risiede nel territorio tedesco.

50. Tuttavia il BErzGG dispone che, a differenza dei cittadini tedeschi, « qualsiasi straniero », ivi compreso il cittadino di un altro Stato membro, deve, per beneficiare della prestazione controversa, possedere un determinato tipo di titolo di soggiorno. È pacifico che la semplice attestazione dell'avvenuta prestazione di una domanda di titolo di soggiorno non è sufficiente, anche se siffatta attestazione certifichi che il soggiorno è legittimo. (...)

52. Anche se il diritto comunitario non osta a che uno Stato membro imponga ai cittadini degli altri Stati membri legalmente residenti nel suo territorio di essere sempre in possesso di un documento che attesti il loro diritto di soggiorno, in quanto un obbligo identico è imposto ai suoi cittadini per quel che riguarda le loro carte d'identità (v., in tal senso, sentenze 27 aprile 1989, causa 321/87, Commissione/Belgio, Racc. pag. 997, punto 12, e 30 aprile 1998, causa C-24/97, Commissione/Germania, Racc. pag. I-2133, punto 13), altrettanto non vale necessariamente quando uno Stato membro esiga dai cittadini degli altri Stati membri che, per fruire di un'indennità di educazione, siano obbligatoriamente in possesso di un titolo di soggiorno il cui rilascio incombe all'amministrazione.

53. Invero, ai fini del riconoscimento del diritto di soggiorno, la carta di soggiorno può avere solo un valore dichiarativo e probatorio (v., in tal senso, sentenza 8 aprile 1976, causa 48/75, Royer, Racc. pag. 497, punto 50). Per contro, emerge dagli atti che, ai fini della concessione della prestazione controversa, la carta di soggiorno assume un valore costitutivo.

54. Ne consegue che il fatto che uno Stato membro esiga da un cittadino di un altro Stato membro che intenda fruire di una prestazione come l'indennità controversa la produzione di un documento avente un valore costitutivo rilasciato dalla propria amministrazione, mentre nessun documento di tale tipo è richiesto ai propri cittadini, si risolve in una disparità di trattamento.

55. Nell'ambito di applicazione del Trattato e in mancanza di giustificazione, siffatta disparità di trattamento costituisce una discriminazione vietata dall'art. 6 del Trattato CE [ora art. 18 TFUE]. (...)

59. Nell'ipotesi in cui tale non fosse il caso, la Commissione sostiene che, ad ogni modo, a partire dal 1 novembre 1993, data di entrata in vigore del Trattato sull'Unione europea, la ricorrente nella causa a qua acquista un diritto di soggiorno dall'art. 8 A del Trattato CE [ora art. 21 TFUE], a tenore del quale « ogni cittadino dell'Unione ha il diritto 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 ». Ai sensi dell'art. 8, n. 1, del Trattato CE [ora art. 20 TFUE], è cittadino dell'Unione europea chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. (...)

61. In quanto cittadino di uno Stato membro legalmente residente nel territorio di un altro Stato membro, la ricorrente nella causa a qua rientra nel campo di applicazione *ratione personae* delle disposizioni del Trattato relative alla cittadinanza europea. (...)

63. Ne consegue che un cittadino dell'Unione europea che, come la ricorrente nella causa a qua, risiede legalmente nel territorio dello Stato membro ospitante può avvalersi dell'art. 6 del Trattato [ora art. 18 TFUE] in tutte le situazioni che rientrano nel campo di applicazione *ratione materiae* del diritto comunitario, ivi compresa la situazione in cui tale Stato membro ritardi o rifiuti di concedergli una prestazione che viene attribuita a chiunque risieda legalmente nel territorio di tale Stato, per il motivo che non è in possesso di un documento che non è richiesto ai cittadini di questo

stesso Stato e il cui rilascio può essere ritardato o rifiutato dalla sua amministrazione. (...)

65. (...) il diritto comunitario osta a che uno Stato membro esiga dai cittadini degli altri Stati membri autorizzati a risiedere nel suo territorio che essi producano una carta regolare di soggiorno, rilasciata dall'amministrazione nazionale, per poter beneficiare di un'indennità di educazione, mentre i propri cittadini siano tenuti soltanto ad avere il loro domicilio o il loro luogo di residenza abituale in tale Stato membro ».

24 novembre 1998, *Procedimento penale a carico di Horst Otto Bickel e Ulrich Franz*, causa C- 274/96, Racc. I-7637.

*La questione è stata sollevata nell'ambito di due differenti procedimenti penali promossi dal Pretore di Bolzano, uno contro il signor Bickel (cittadino austriaco) e l'altro contro il signor Franz (cittadino tedesco), davanti al quale entrambi gli imputati avevano dichiarato di non conoscere la lingua italiana e chiedevano che il procedimento avviato nei loro confronti si svolgesse in tedesco, avvalendosi delle norme intese a tutelare la comunità linguistica tedesca della Provincia di Bolzano.*

*Nutrendo dubbi sull'applicabilità, ai sensi del diritto comunitario, delle norme processuali previste per la provincia di Bolzano ai cittadini di altri Stati membri, il Pretore di Bolzano ha sottoposto alla Corte la questione in relazione all'applicazione dell'art. 6, primo comma (ora art. 18 TFUE), dell'art 8A (ora art.21 TFUE) e 59 del Trattato al caso di specie.*

*La Corte ha osservato:*

« 12. Con tale questione il giudice nazionale chiede in sostanza se il diritto riconosciuto da una normativa nazionale di ottenere che un procedimento penale si svolga in una lingua diversa dalla lingua principale dello Stato interessato rientri nella sfera di applicazione del Trattato e debba quindi conformarsi al suo art. 6 [ora art. 18 TFUE]. In caso di soluzione affermativa, il giudice nazionale chiede inoltre se l'art. 6 del Trattato [ora art. 18 TFUE] osti ad una normativa nazionale, come la normativa di cui trattasi, che riconosce ai cittadini di una lingua determinata, diversa dalla lingua principale dello Stato membro interessato, e residenti nel territorio di un determinato ente locale, il diritto di ottenere che il procedimento penale si svolga nella loro lingua, senza garantire il medesimo diritto ai cittadini degli altri Stati membri, della stessa lingua, che circolano e soggiornano nel detto territorio.

Sulla prima parte della questione

13. Va rammentato anzitutto che nell'ottica di una Comunità basata sul principio della libera circolazione delle persone e della libertà di stabilimento la tutela dei diritti e delle prerogative dei singoli in materia linguistica riveste un'importanza particolare (sentenza 11 luglio 1985, causa 137/84, Mutsch, Racc. pag. 2681, punto 11).

14. Vietando «ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità », l'art. 6 del Trattato [ora art. 18 TFUE] impone la completa parità di trattamento per soggetti che si trovino in una situazione disciplinata dal diritto comunitario, rispetto ai cittadini dello Stato membro (sentenza 2 febbraio 1989, causa 186/87, Cowan, Racc. pag. 195, punto 10). (...)

18. Ne risulta che, nella misura in cui possa riguardare il diritto alla parità di trattamento dei cittadini degli Stati membri che esercitano il diritto di circolare e soggiornare in un altro Stato membro, una normativa nazionale relativa alla lingua processuale applicabile dinanzi ai giudici penali di tale Stato dev'essere conforme all'art. 6 del Trattato [ora art. 18 TFUE].

19. La prima parte della questione sottoposta alla Corte va quindi risolta nel senso che il diritto riconosciuto da una normativa nazionale di ottenere che un procedimento penale si svolga in una lingua diversa dalla lingua principale dello Stato interessato rientra nella sfera di applicazione del Trattato e deve conformarsi all'art. 6 di quest'ultimo [ora art. 18 TFUE]. (...)

29. L'argomento del governo italiano, secondo cui tale normativa è diretta a tutelare la



minoranza etnico-culturale che risiede nella provincia interessata non costituisce, nel presente contesto, una valida giustificazione. Certo, la tutela di una minoranza, come quella di cui trattasi, può costituire un obiettivo legittimo. Non risulta tuttavia dagli atti di causa che l'estensione della normativa controversa ai cittadini di lingua tedesca di altri Stati membri che esercitano il loro diritto di libera circolazione lederebbe tale obiettivo. (...)

31. La seconda parte della questione pregiudiziale va quindi risolta nel senso che l'art. 6 [ora art. 18 TFUE] osta ad una normativa nazionale che riconosce ai cittadini di una lingua determinata, diversa dalla lingua principale dello Stato membro interessato, i quali risiedono sul territorio di un determinato ente locale, il diritto di ottenere che il procedimento penale si svolga nella loro lingua, senza garantire il medesimo diritto ai cittadini degli altri Stati membri, della stessa lingua, che circolano e soggiornano nel detto territorio ».

21 settembre 1999, *Procedimento penale c. Florus Ariël Wijsenbeek*, causa C-378/97, Racc. I-6207.

*Il 17 dicembre 1993, il cittadino olandese Florus Ariël Wijsenbeek, atterrato all'aeroporto di Rotterdam, rifiutava di presentare e consegnare il proprio passaporto all'ufficiale della polizia nazionale preposto al controllo delle frontiere e di comprovare con ogni altro mezzo la propria cittadinanza.*

*Il signor Wijsenbeek ammetteva il fatto, ma negava di aver commesso un'infrazione. Rilevava che dall'aeroporto di Rotterdam transitano unicamente voli provenienti da e diretti verso altri Stati membri e che la normativa olandese applicabile al momento del suo ingresso nei Paesi Bassi confligge con gli artt. 7A e 8A del Trattato CE (divenuti art. 26 TFUE e art. 21 TFUE).*

*L'art. 25 del Vreemdelingenbesluit (decreto sugli stranieri del 19 settembre 1966) dispone che, oltre agli stranieri (art. 23) anche i cittadini olandesi che entrano nei Paesi Bassi sono obbligati ad esibire e consegnare i propri documenti d'identità per comprovare la propria cittadinanza e che ogni violazione del decreto è punibile penalmente.*

*L'Arrondissementsrechtbank di Rotterdam, investito della questione, ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre la questione alla Corte di giustizia.*

*La corte ha osservato:*

« 39. Occorre ricordare che l'art. 7 A, primo comma, del Trattato stabilisce che la Comunità adotta le misure destinate all'instaurazione progressiva del mercato interno entro il 31 dicembre 1992, conformemente alle disposizioni del Trattato citate in tale disposizione. Ai sensi dell'art. 7 A, secondo comma, il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni del Trattato.

40. Questo articolo non può essere interpretato nel senso che, in assenza di misure adottate dal Consiglio entro il 31 dicembre 1992 che impongano agli Stati membri l'obbligo di eliminare i controlli sulle persone alle frontiere interne della Comunità, tale obbligo sorga automaticamente a seguito della scadenza del detto periodo. Infatti, come ha osservato l'avvocato generale al paragrafo 77 delle sue conclusioni, un obbligo siffatto presuppone l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri in tema di attraversamento delle frontiere esterne della Comunità, di immigrazione, di concessione dei visti, di asilo e di scambio di informazioni su tali questioni (v., in tal senso, in materia di previdenza sociale, la sentenza Baglieri, citata, punti 16 e 17).

41. Peraltro, è il caso di rilevare che l'art. 8 A, n. 1, del Trattato [ora art. 21 TFUE] conferisce il diritto di circolare e soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri ai cittadini dell'Unione, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dal Trattato e dalle disposizioni adottate in applicazione dello stesso. Ai sensi dell'art. 8 A, n. 2, del Trattato [ora art. 21 TFUE], il Consiglio può

adottare disposizioni intese a facilitare l'esercizio di tali diritti.

42. Tuttavia, come giustamente sottolineato dalla Commissione, finché non siano state adottate disposizioni comunitarie relative ai controlli alle frontiere esterne della Comunità, che implicino inoltre norme comuni o armonizzate particolarmente in materia di condizioni di accesso, di visti e di asilo, l'esercizio di tali diritti presuppone che la persona interessata sia in grado di comprovare di possedere la cittadinanza di uno Stato membro. (...)

45. Occorre pertanto risolvere le questioni proposte nel senso che, allo stato del diritto comunitario applicabile al momento dei fatti di cui alla causa principale, né l'art. 7 A [ora art. 26 TFUE] né l'art. 8 A del Trattato [ora art. 21 TFUE] ostano a che uno Stato membro imponga a una persona, avente o meno la cittadinanza dell'Unione europea, l'obbligo penalmente sanzionato di comprovare la propria cittadinanza al momento del suo ingresso nel territorio di tale Stato membro attraverso una frontiera interna della Comunità, purché le sanzioni siano analoghe a quelle applicabili a violazioni nazionali simili e non siano sproporzionate, così da creare un ostacolo alla libera circolazione delle persone ».

20 febbraio 2001, causa C-192/99, *The Queen c. Secretary of State for the Home Department, ex parte Manjit Kaur*, Racc. I-1237.

*La signora Kaur, nata in Kenia e di famiglia di origine asiatica, era cittadina del Regno Unito e delle Colonie, in conformità al British Nationality Act del 1948. Essa non rientrava nelle categorie di cittadini del Regno Unito e delle Colonie ai quali l'Immigration Act del 1971 ha riconosciuto il diritto di residenza nel regno Unito. Il British Nationality Act del 1981 le ha conferito lo status di cittadina britannica d'oltremare. In tale qualità essa non ha né il diritto di entrare né il diritto di soggiornare nel Regno Unito, salvo autorizzazione speciale.*

*Il 4 settembre 1996, la signora Kaur, mentre si trovava nel Regno Unito, ha nuovamente inoltrato la domanda di permesso di soggiorno che aveva già presentato ripetutamente dal 1990, data del suo primo ingresso nel territorio britannico.*

*Il 22 gennaio 1997 in Secretary of State for Home Department le ha negato il diritto di soggiornare nel territorio britannico, nonostante, in tale occasione, la signora Kaur avesse fatto valere la sua intenzione di soggiornare e di ottenere un'occupazione nel Regno Unito, nonché di recarsi periodicamente in altri stati membri al fine di acquistarsi beni, di beneficiarvi di servizi ed. eventualmente di lavorarvi.*

*Investita della questione la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office), ha deciso di sospendere il procedimento e di chiedere alla Corte quali siano i criteri pertinenti per determinare se una persona abbia la cittadinanza di uno Stato membro ai sensi dell'art. 8 del Trattato (ora art. 20 TFUE) ed, eventualmente, quale sia la portata in diritto comunitario delle dichiarazioni rese dal Regno Unito nel 1972 e nel 1982 riguardo alla definizione del termine « cittadini ».*

*La Corte ha osservato:*

« 19. Come la Corte ha dichiarato al punto 10 della sentenza Micheletti e a., sopra menzionata, « la determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientra, in conformità al diritto internazionale, nella competenza di ciascuno Stato membro, competenza che deve essere esercitata nel rispetto del diritto comunitario ».

20. Sulla base di questo principio di diritto consuetudinario internazionale, il Regno Unito ha definito, in relazione al suo passato imperiale e coloniale, diverse categorie di cittadini britannici ai quali ha riconosciuto diritti diversi in funzione della natura dei legami che li univano al Regno Unito. (...)

22. All'atto della sua adesione alle Comunità europee, il Regno Unito ha indicato agli altri

contraenti, con la dichiarazione del 1972, quali fossero le categorie di cittadini che dovevano essere considerati suoi cittadini ai sensi del diritto comunitario, designando, in sostanza, quelli che beneficiavano del diritto di residenza nel territorio del Regno Unito ai sensi dell'Immigration Act 1971 ed i cittadini che avevano un legame determinato con Gibilterra. (...)

24. Ne deriva che la dichiarazione del 1972 deve essere presa in considerazione in quanto strumento che ha una relazione con il Trattato per l'interpretazione di quest'ultimo e, più in particolare, al fine di determinare il campo di applicazione *ratione personae* di quest'ultimo. (...)

27. Occorre quindi risolvere le questioni sub a), i) e ii), del primo gruppo di questioni nel senso che, per determinare se una persona abbia la qualità di cittadino del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord ai sensi del diritto comunitario, occorre far riferimento alla dichiarazione del 1982 che sostituisce la dichiarazione del 1972 ».

17 settembre 2002, *Baumbast e R c. Secretary of State for the Home Department*, causa C-413/99, Racc. 00000.

#### *La causa Baumbast*

*Nel maggio 1990 la signora Baumbast, di nazionalità colombiana, si univa in matrimonio nel Regno Unito con il signor Baumbast, cittadino tedesco. Nel giugno 1990 veniva concesso agli appartenenti alla famiglia Baumbast un permesso di soggiorno valido per cinque anni. Dal 1993 il signor Baumbast, che precedente aveva svolto attività economica nel Regno Unito, svolgeva attività lavorativa presso società tedesche operanti in Cina e nel Lesotho. Durante il periodo di cui trattasi, il signor e la signora Baumbast possedevano una casa nel Regno Unito, dove le figlie frequentavano le scuole.*

*Nel maggio 1995 la signora Bumbast presentava domanda di permesso di soggiorno per una durata indeterminata nel Regno Unito per se e per la sua famiglia, ma nel gennaio 1996 tale permesso le veniva negato dal Secretary of State.*

*Investito della questione l'Immigration Adjudicator rilevava che il signor Baumbast non costituiva né un lavoratore, né una persona in possesso di un diritto generale di soggiorno di cui alla direttiva 90/364, che le figlie godevano di un diritto di soggiorno autonomo ai sensi dell'art. 12 del regolamento n. 1612/68 e che, in relazione a quest'ultimo, la signora Baumbast beneficiava del diritto di soggiorno per il periodo corrispondente a quello delle figlie.*

*L'Immigration Appeal Tribunal, investo della questione, sospendeva il procedimento per sottoporla alla Corte.*

#### *La causa R*

*R, di nazionalità americana, sposava in prime nozze un cittadino francese. Nel 1990 si trasferiva nel Regno Unito con le due figlie aventi doppia nazionalità: francese ed americana. Quale coniuge di un cittadino comunitario le veniva consentito il soggiorno nel Regno Unito sino all'ottobre del 1995.*

*Nel 1992 R ed il primo marito divorziavano le figlie intrattenevano comunque regolari contatti con il padre che risiedeva e svolgeva attività lavorativa nel Regno Unito. Nel 1997 R contraeva nuovamente matrimonio con un cittadino britannico.*

*Nell'ottobre 1995 veniva presentata, in nome e per conto di R e delle sue due figlie, domanda di permesso di soggiorno a tempo indefinito. Veniva accettata solo la domanda delle figlie, in quanto familiari di un lavoratore migrante, quella di R veniva respinta dal Secretary of State secondo il quale le figlie erano sufficientemente giovani per adattarsi alla vita negli Stati Uniti qualora avessero dovuto ivi seguirvi la madre.*

*Una delle questioni, sollevate nell'ambito del ricorso proposto dinnanzi all'Immigration Adjudicator, riguardava il fatto che il diniego espresso dal Secretary of State avrebbe potuto pregiudicare il diritto delle figlie sia ricevere la propria educazione e soggiornare nel Regno Unito sia alla vita familiare.*

*Anche in questo caso, l'Immigration Appeal Tribunal, ritenendo che le controversie dinanzi ad esso pendenti presupponessero l'interpretazione dell'art. 28 CE nonché del regolamento 1612/68, decideva di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte tre questioni pregiudiziali.*

*La prima: se i figli di un genitore che si sia avvalso del diritto di soggiorno in quanto lavoratore migrante in uno Stato membro e che si siano stabiliti nello Stato membro medesimo vantino il diritto di soggiorno al fine di proseguirvi corsi di insegnamento generale, ai sensi dell'art. 12 del regolamento n. 1612/68, anche nel caso in cui il matrimonio fra i genitori sia nel frattempo sciolto, oppure uno soltanto dei genitori sia cittadino dell'Unione e tale genitore non sia più lavoratore migrante nello Stato membro ospitante o qualora i figli non siano essi stessi cittadini dell'Unione.*

*La Corte ha osservato.*

« 48. Si deve ricordare, in limine, che l'art. 1, n. 1, del regolamento n. 1612/68, relativo allo status di lavoratore migrante, dispone che ogni cittadino di uno Stato membro, qualunque sia il suo luogo di residenza, ha diritto di accedere ad un'attività subordinata e di esercitarla sul territorio di un altro Stato membro. (...)

50. Si deve ricordare, a tal riguardo, che lo scopo del regolamento n. 1612/68, vale a dire la libera circolazione dei lavoratori, richiede, affinché questa venga garantita nel rispetto della libertà e della dignità, condizioni ottimali di integrazione della famiglia del lavoratore comunitario nell'ambiente dello Stato membro ospitante (v. sentenza 13 novembre 1990, causa C-308/89, Di Leo, Racc. pag. I-4185, punto 13). (...)

52. In una fattispecie come quella da cui è scaturita la causa Baumbast, impedire al figlio di un cittadino dell'Unione di proseguire le scuole nello Stato membro ospitante negandogli il permesso di soggiorno potrebbe costituire elemento idoneo a dissuadere il cittadino stesso dall'avvalersi dei diritti di libera circolazione previsti dall'art. 39 CE [ora art. 45 TFUE], creando quindi ostacolo all'esercizio effettivo della libertà così garantita dal Trattato CE. (...)

54. Infatti, non consentire ai figli di un cittadino dell'Unione che si trovino in una situazione come quella dei figli del signor Baumbast di proseguire le scuole nello Stato membro ospitante se non nel caso in cui fosse loro impossibile proseguirle nello Stato membro di origine non si porrebbe solamente in contrasto con la lettera dell'art. 12 del regolamento n. 1612/68, che prevede il diritto di accesso ai corsi d'insegnamento per i figli di un cittadino di uno Stato membro « che sia o sia stato occupato » sul territorio di un altro Stato membro, bensì anche con lo spirito di tale disposizione.

55. Conseguentemente, non può essere accolta l'interpretazione restrittiva di tale disposizione suggerita dal governo tedesco.

56. Quanto alla questione se la circostanza che i figli non siano essi stessi cittadini dell'Unione possa incidere sulla soluzione della prima questione, è sufficiente ricordare che, a termini dell'art. 10 del regolamento n. 1612/68, i discendenti del lavoratore comunitario minori di 21 anni o a carico, devono essere considerati, indipendentemente dalla loro nazionalità, quali familiari ed hanno il diritto di stabilirsi con il lavoratore medesimo; pertanto, essi hanno il diritto di essere ammessi al sistema scolastico conformemente all'art. 12 del detto regolamento.

57. Il diritto di stabilirsi con il lavoratore migrante di cui godono « il coniuge ed i loro discendenti minori di anni 21 o a carico » dev'essere interpretato nel senso che spetta sia ai discendenti del lavoratore sia al coniuge. Infatti, interpretare restrittivamente tale disposizione nel senso che unicamente ai figli in comune del lavoratore migrante e del coniuge spetti il diritto di stabilirsi con i medesimi si porrebbe in contrasto con l'obiettivo del regolamento n. 1612/68 precedentemente rammentato. (...)

62. La circostanza che i figli del primo marito di R non coabitino con il padre non incide sui diritti loro derivanti dagli artt. 10 e 12 del regolamento n. 1612/68. L'art. 10 di tale regolamento, stabilendo che il familiare del lavoratore migrante ha il diritto di stabilirsi con il lavoratore medesimo, non esige la coabitazione permanente del familiare interessato, bensì unicamente, come risulta dal n. 3 di tale articolo, che l'alloggio di cui il lavoratore disponga possa considerarsi normale

per ospitare la sua famiglia (v. sentenza 13 febbraio 1985, causa 267/83, Diatta, Racc. pag. 567, punto 18).

63. Alla luce delle suesposte considerazioni, la prima questione dev'essere risolta nel senso che i figli di un cittadino dell'Unione europea stabiliti in uno Stato membro ove il genitore si avvalga del diritto di soggiorno in quanto lavoratore migrante nello Stato membro medesimo godono del diritto di soggiornare in tale Stato al fine di ivi seguire corsi di insegnamento generale, conformemente all'art. 12 del regolamento n. 1612/68. La circostanza che il matrimonio tra i genitori del figlio di cui trattasi sia stato medio tempore sciolto, la circostanza che solamente uno dei genitori sia cittadino dell'Unione e che tale genitore non sia più lavoratore migrante nello Stato membro ospitante ovvero la circostanza che i figli non siano essi stessi cittadini dell'Unione restano del tutto irrilevanti al riguardo ».

*La seconda: se, nel caso in cui i figli godano del diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante al fine di seguirvi corsi di insegnamento generale ai sensi dell'art. 12 del regolamento n. 1612/68 sia consentito al genitore affidatario dei figli, indipendentemente dalla propria nazionalità, di soggiornare con loro in modo da agevolare l'esercizio di tale diritto, anche se il matrimonio tra i genitori è stato nel frattempo sciolto, oppure il cittadino dell'Unione europea non sia più lavoratore migrante nello Stato membro ospitante.*

« 68. Occorre rilevare, in primo luogo, che l'art. 12 del regolamento n. 1612/68, nonché i diritti che ne derivano, devono essere interpretati in funzione del sistema e della finalità del detto regolamento. Orbene, dal complesso di tali norme risulta che, al fine di facilitare la circolazione dei familiari dei lavoratori, il Consiglio ha preso in considerazione, da un lato, l'importanza che riveste dal punto di vista umano, per il lavoratore, la riunione al suo fianco della famiglia e, dall'altro, l'importanza che riveste, da ogni punto di vista, l'integrazione del lavoratore e della famiglia nello Stato membro ospitante, senza alcuna differenza di trattamento rispetto ai cittadini nazionali (v., in tal senso, sentenza 18 maggio 1989, causa 249/86, Commissione/Germania, Racc. pag. 1263, punto 11).

69. Come emerge dalla soluzione della prima questione, l'art. 12 del regolamento n. 1612/68 è diretto, segnatamente, a garantire che i figli di un cittadino comunitario possano intraprendere e, all'occorrenza, terminare le scuole nello Stato membro ospitante, ancorché il genitore non eserciti più attività di lavoro dipendente nel detto Stato membro.

70. In secondo luogo, si deve rilevare che, secondo costante giurisprudenza della Corte, i diritti di cui godono i familiari di un lavoratore comunitario per effetto del regolamento n. 1612/68, al pari dello stesso status di lavoratore migrante, possano sussistere, in presenza di talune circostanze, anche successivamente alla cessazione del rapporto di lavoro (v., in tal senso, sentenze Echternach e Moritz, citata supra, punto 21, e 12 maggio 1998, causa C-85/96, Martínez Sala, Racc. pag. I-2691, punto 32). (...)

73. Il diritto riconosciuto al figlio di un lavoratore migrante, ex art. 12 del regolamento n. 1612/68, a proseguire, nelle migliori condizioni possibili, le scuole nello Stato membro ospitante implica necessariamente il diritto del figlio ad essere accompagnato dalla persona che ne sia effettivamente affidataria e, quindi, che tale persona sia in grado di risiedere con il medesimo nel detto Stato membro per la durata degli studi. Negare la concessione del diritto di soggiorno al genitore effettivamente affidatario del figlio che eserciti il diritto di proseguire le scuole nello Stato membro ospitante costituirebbe violazione di tale diritto. (...)

75. Alla luce delle suesposte considerazioni, la seconda questione dev'essere risolta nel senso che, qualora i figli godano del diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante al fine di ivi seguire corsi di insegnamento generale conformemente all'art. 12 del regolamento n. 1612/68, tale disposizione dev'essere interpretata nel senso che consente al genitore effettivamente affidatario di tali figli, indipendentemente dalla sua nazionalità, di soggiornare con i medesimi in modo da agevolare

l'esercizio di tale diritto, indipendentemente dal fatto che il matrimonio tra i genitori sia stato medio tempore sciolto o che il genitore cittadino dell'Unione europea non sia più lavoratore migrante nello Stato membro ospitante ».

*La terza: se un cittadino dell'Unione europea che non goda più, nello Stato membro ospitante, del diritto di soggiorno a titolo di lavoratore migrante, possa ugualmente beneficiarvi, in qualità di cittadino dell'Unione europea, del diritto di soggiorno in virtù dell'efficacia diretta dell'art. 18, n. 1, CE (ora art. 21, par. 1 TFUE).*

« 80. Secondo costante giurisprudenza, il diritto dei cittadini di uno Stato membro a fare ingresso sul territorio di un altro Stato membro e a soggiornarvi costituisce un diritto direttamente attribuito dal Trattato ovvero, a seconda dei casi, dalle relative disposizioni di attuazione (v., in particolare, sentenza 8 aprile 1976, causa 48/75, Royer, Racc. pag. 497, punto 31).

81. Se è pur vero che, anteriormente all'entrata in vigore del Trattato sull'Unione europea, la Corte aveva precisato che tale diritto di soggiorno, direttamente attribuito dal Trattato CE, era subordinato alla condizione dello svolgimento di un'attività economica ai sensi degli artt. 48, 52 e 59 del Trattato CE (divenuti, in seguito a modifica, artt. 39 CE [ora art. 45 TFUE], 43 CE [ora art. 49 TFUE] e 49 CE [ora art. 56 TFUE]) (v. sentenza 5 febbraio 1991, causa C-363/89, Roux, Racc. pag. I-273, punto 9), resta il fatto che, successivamente, è stato introdotto nel Trattato lo status di cittadino dell'Unione e che ad ogni cittadino l'art. 18, n. 1, CE [ora art. 21, par. 1, TFUE] ha riconosciuto il diritto di circolare e di soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri. (...)

83. Il Trattato sull'Unione europea non esige, peraltro, che i cittadini dell'Unione svolgano un'attività lavorativa, subordinata o autonoma, per poter godere dei diritti previsti nella seconda parte del Trattato CE, relativi alla cittadinanza dell'Unione. Inoltre, nessun elemento contenuto nel Trattato consente di ritenere che i cittadini dell'Unione che si siano stabiliti in un altro Stato membro per ivi svolgere attività di lavoro subordinato vengano privati, al momento della cessazione di tale attività, dei diritti loro attribuiti dal Trattato CE per effetto di tale cittadinanza.

84. Per quanto attiene, in particolare, al diritto di soggiorno sul territorio degli Stati membri sancito dall'art. 18, n. 1, CE [ora art. 21, par. 1, TFUE], si deve rilevare che tale diritto è riconosciuto direttamente ad ogni cittadino dell'Unione da una disposizione chiara e precisa del Trattato. Per effetto del solo status di cittadino di uno Stato membro, e quindi di cittadino dell'Unione, il signor Baumbast può quindi legittimamente invocare l'art. 18, n. 1, CE [ora art. 21, par. 1, TFUE].

85. Tale diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione sul territorio di un altro Stato membro è certamente attribuito subordinatamente alle limitazioni e alle condizioni previste dal Trattato CE nonché dalle relative disposizioni di attuazione.

86. Tuttavia, l'applicazione delle limitazioni e delle condizioni consentite dall'art. 18, n. 1, CE [ora art. 21, par. 1, TFUE] ai fini dell'esercizio del diritto di soggiorno è soggetto a sindacato giurisdizionale. Conseguentemente, le eventuali limitazioni e condizioni relative a tale diritto non impediscono che le disposizioni dell'art. 18, n. 1, CE [ora art. 21, par. 1, TFUE] attribuiscono ai singoli diritti soggettivi che essi possono far valere in giudizio e che i giudici nazionali devono tutelare (v., in tal senso, sentenza 4 dicembre 1974, causa 41/74, Van Duyn, Racc. pag. 1337, punto 7). (...)

90. In ogni caso, le limitazioni e le condizioni di cui all'art. 18 CE [ora art. 21 TFUE] e previste dalla direttiva 90/364 si ispirano all'idea che l'esercizio del diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione può essere subordinato ai legittimi interessi degli Stati membri. A tal riguardo, si deve ricordare che dal quarto `considerando' della direttiva 90/364 emerge che i beneficiari del diritto di soggiorno non devono divenire un onere « eccessivo » per le finanze pubbliche dello Stato membro ospitante.

91. Tuttavia, l'applicazione di tali limitazioni e condizioni dev'essere operata nel rispetto dei limiti imposti a tal riguardo dal diritto comunitario e in conformità ai principi generali del

medesimo, in particolare del principio di proporzionalità. Ciò significa che i provvedimenti nazionali adottati a tal fine devono essere appropriati e necessari per l'attuazione dello scopo perseguito (v., in tal senso, sentenza 2 agosto 1993, cause riunite C-259/91, C-331/91 e C-332/91, Allué e a., Racc. pag. I-4309, punto 15). (...)

94. La prima parte della terza questione dev'essere quindi risolta nel senso che un cittadino dell'Unione europea che non benefici più nello Stato membro ospitante del diritto di soggiorno in qualità di lavoratore migrante può, in qualità di cittadino dell'Unione europea, ivi beneficiare del diritto di soggiorno in virtù dell'efficacia diretta dell'art. 18, n. 1, CE [ora art. 21, par. 1, TFUE]. L'esercizio di tale diritto è assoggettato alle limitazioni e condizioni ivi previste, ma le autorità competenti e, all'occorrenza, i giudici nazionali devono verificare che l'applicazione di tali limitazioni e condizioni venga operata nel rispetto dei principi generali del diritto comunitario e, segnatamente, del principio di proporzionalità ».

2 ottobre 2003, Carlos Garcia Avello c. Belgio, causa C-148/02, Racc. I-11613.

*Il signor Garcia Avello, cittadino spagnolo, e la signora Weber, cittadina belga, risiedono in Belgio, ove si sono sposati nel 1986. I due figli nati dalla loro unione, Esmeralda e Diego, nati rispettivamente nel 1988 e nel 1992, posseggono la doppia cittadinanza, belga e spagnola. Conformemente al diritto nazionale, l'ufficiale di stato civile belga ha indicato sull'atto di nascita dei figli, come loro cognome, il patronimico del padre, vale a dire «Garcia Avello». Nel novembre 1995 i due coniugi, in qualità di legali rappresentanti dei figli, chiedevano al Ministro della Giustizia il cambiamento del cognome di questi ultimi in «Garcia Weber», affermando che, secondo l'uso invalso nel diritto spagnolo, il cognome dei figli di una coppia coniugata è composto dal primo cognome del padre seguito da quello della madre e che gli interessati sono stati registrati presso la sezione consolare dell'Ambasciata di Spagna in Belgio con il cognome « Garcia Weber ». Con lettera del luglio 1997, le autorità belghe proponevano ai coniugi di cambiare il cognome dei figli semplicemente in «Garcia», ma questi respingevano tale proposta e ricevevano così, nel dicembre 1997, una lettera del Ministro della Giustizia che giustificava il rigetto della domanda di cambiamento in virtù del fatto che in Belgio, di regola, i figli portano il cognome del padre. Contro tale decisione il signor Garcia Avello, sempre in qualità di legale rappresentante dei suoi figli, proponeva ricorso di annullamento dinanzi al Consiglio di Stato belga. Quest'ultimo decideva di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di giustizia una questione pregiudiziale, finalizzata di fatto a verificare se i principi del diritto comunitario in materia di cittadinanza europea e di libertà di circolazione delle persone, di cui agli artt. 17 e 18 Trattato CE (ora artt. 20 e 21 TFUE), debbano essere interpretati nel senso che ostano a che l'autorità amministrativa belga, cui è stata rivolta una domanda di cambiamento di cognome per figli minorenni con le caratteristiche e in base alle motivazioni di cui si è detto, rifiuti tale cambiamento, sostenendo che questo genere di domanda è abitualmente respinta poiché in Belgio i figli portano il cognome del padre, in particolar modo qualora la prassi generalmente seguita dall'autorità derivi dal fatto che essa ritiene che la concessione di un cognome diverso possa, nell'ambito della vita sociale in Belgio, dare origine a questioni relative alla filiazione del figlio in questione, e qualora, al fine di attenuare gli inconvenienti connessi alla doppia cittadinanza, venga proposto ai richiedenti che si trovano in tale situazione di adottare solo il primo cognome del padre, e solo eccezionalmente, ove sussistano scarsi legami con il Belgio o occorra ristabilire l'unità di cognome tra fratelli, possa essere adottata una decisione favorevole. In proposito, la Corte ha osservato:*

«20. Occorre anzitutto esaminare se [...] la situazione oggetto della controversia principale rientri nell'ambito di applicazione del diritto comunitario e, in particolare, delle disposizioni del Trattato relative alla cittadinanza dell'Unione.

21. L'art. 17 CE (ora art. 20 TFUE) conferisce a chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro lo status di cittadino dell'Unione (v., in particolare, sentenza 11 luglio 2002, causa C-224/98, D'Hoop, Racc. pag. I-6191, punto 27). Atteso che i figli del sig. Garcia Avello posseggono la cittadinanza di due Stati membri, beneficiano di tale status.

22. Come la Corte ha più volte rilevato (v., in particolare, sentenza 17 settembre 2002, causa C-413/99, Baumbast e R., Racc. pag. I-7091, punto 82), lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri.

23. Tale status consente a chi tra di essi si trovi nella medesima situazione di ottenere, nell'ambito di applicazione *ratione materiae* del Trattato CE, indipendentemente dalla cittadinanza e fatte salve le eccezioni a tal riguardo espressamente previste, il medesimo trattamento giuridico (v., in particolare, sentenze 20 settembre 2001, causa C-184/99, Grzelczyk, Racc. pag. I-6193, punto 31, nonché D'Hoop, cit., punto 28).

24. Tra le situazioni che rientrano nell'ambito di applicazione *ratione materiae* del diritto comunitario figurano quelle relative all'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal Trattato, in particolare della libertà di circolare e di soggiornare nel territorio degli Stati membri quale conferita dall'art. 18 CE [ora art. 21 TFUE], (sentenza 24 novembre 1998, causa C-274/96, Bickel e Franz, Racc. pag. I-7637, punti 15 e 16, nonché citate sentenze Grzelczyk, punto 33, e D'Hoop, punto 29).

25. Sebbene, allo stato attuale del diritto comunitario, le norme che disciplinano il cognome di una persona rientrino nella competenza degli Stati membri, questi ultimi, nell'esercizio di tale competenza, devono tuttavia rispettare il diritto comunitario (v., per analogia, sentenza 2 dicembre 1997, causa C-336/94, Dafeki, Racc. pag. I-6761, punti 16-20) e, in particolare, le disposizioni del Trattato relative alla libertà , riconosciuta a ogni cittadino dell'Unione, di circolare e di soggiornare sul territorio degli Stati membri (v., in particolare, sentenza 23 novembre 2000, causa C-135/99, Elsen, Racc. pag. I-10409, punto 33).

26. La cittadinanza dell'Unione, sancita dall'art. 17 CE (ora art. 20 TFUE), non ha tuttavia lo scopo di ampliare la sfera di applicazione *ratione materiae* del Trattato a situazioni nazionali che non abbiano alcun collegamento con il diritto comunitario (sentenza 5 giugno 1997, cause riunite C-64/96 e C-65/96, Uecker e Jacquet, Racc. pag. I-3171, punto 23).

27. Tuttavia, sussiste un simile collegamento con il diritto comunitario nel caso di persone che si trovino in una situazione come quella dei figli del sig. Garcia Avello, che sono cittadini di uno Stato membro i quali soggiornano legalmente sul territorio di un altro Stato membro.

28. A tale conclusione non si può obiettare che gli interessati hanno anche la cittadinanza dello Stato membro in cui soggiornano dalla nascita e che, secondo le autorità di tale Stato, sarebbe pertanto l'unica cittadinanza ad essere riconosciuta da quest'ultimo. Infatti, lo Stato membro non è legittimato a limitare gli effetti dell'attribuzione della cittadinanza di un altro Stato membro, pretendendo un requisito ulteriore per il riconoscimento di tale cittadinanza ai fini dell'esercizio delle libertà fondamentali previste dal Trattato (v., in tal senso, in particolare, sentenza 7 luglio 1992, causa C-369/90, Micheletti e a., Racc. pag. I-4239, punto 10). Peraltro, l'art. 3 della Convenzione dell'Aia, sulla quale il Regno del Belgio si fonda per riconoscere soltanto la cittadinanza del foro in caso di pluralità di cittadinanze ove una di esse sia la cittadinanza belga, prevede non un obbligo, bensì una semplice facoltà, per le parti contraenti, di far prevalere quest'ultima cittadinanza su ogni altra.

29. Ciò considerato, i figli del ricorrente nella causa principale possono avvalersi del diritto, sancito dall'art. 12 CE [ora art. 18 TFUE], di non subire alcuna discriminazione in ragione della propria cittadinanza con riferimento alle norme che disciplinano il loro cognome.

30. Occorre pertanto accertare se gli artt. 12 CE e 17 CE [ora artt. 18 e 20 TFUE] ostino a che l'autorità amministrativa belga respinga una domanda di cambiamento del cognome in una situazione come quella della fattispecie.

31. In proposito, risulta da una giurisprudenza costante che il divieto di discriminazione impone di non trattare situazioni analoghe in maniera differente e situazioni diverse in maniera uguale (v., in



particolare, sentenza 17 luglio 1997, causa C-354/95, National Farmers' Unione a., Racc. pag. I-4559, punto 61). Un trattamento del genere potrebbe essere giustificato solo se fondato su considerazioni oggettive, indipendenti dalla cittadinanza delle persone interessate, e adeguatamente commisurate allo scopo legittimamente perseguito (v., in particolare, sentenza D'Hoop, cit., punto 36).

32. Nel caso di specie è pacifico che le persone che possiedono, oltre alla cittadinanza belga, quella di un altro Stato membro sono, di regola, trattate allo stesso modo delle persone che abbiano soltanto la cittadinanza belga in quanto, in Belgio, chi possiede la cittadinanza belga è considerato esclusivamente belga. Alla stregua dei cittadini belgi, i cittadini spagnoli che abbiano anche la cittadinanza belga si vedono solitamente negare il diritto di cambiare il cognome in quanto, in Belgio, i figli portano il cognome del padre.

33. La prassi amministrativa belga che [...] ammette deroghe a quest'ultima regola, rifiuta di annoverare tra tali deroghe il caso delle persone che si trovino in una situazione come quella della fattispecie e che tentino di rimediare al fatto che, in base all'applicazione della normativa di due Stati membri, essi risultano avere due cognomi diversi.

34. Occorre pertanto verificare se queste due categorie di persone si trovino in una situazione identica o se, al contrario, versino in una situazione diversa, nel qual caso il principio di non discriminazione implicherebbe che i cittadini belgi i quali, come i figli del sig. Garcia Avello, posseggono anche la cittadinanza di un altro Stato membro possano rivendicare un trattamento diverso da quello riservato alle persone che posseggono soltanto la cittadinanza belga, a meno che il trattamento in discussione sia giustificato da ragioni obiettive.

35. Contrariamente alle persone che posseggono unicamente la cittadinanza belga, i cittadini belgi che abbiano anche la cittadinanza spagnola portano cognomi diversi sotto il profilo dei due sistemi giuridici interessati. In particolare, in una situazione come quella della fattispecie, i figli di cui trattasi si vedono negato il diritto di portare il cognome risultante dall'applicazione della normativa dello Stato membro che ha determinato il cognome del padre.

36. Orbene, come l'avvocato generale ha rilevato al paragrafo 56 delle conclusioni, è pacifico che una simile situazione di diversità di cognomi è tale da generare per gli interessati seri inconvenienti di ordine tanto professionale quanto privato, derivanti, in particolare, dalle difficoltà di fruire, in uno Stato membro di cui hanno la cittadinanza, degli effetti giuridici di atti o di documenti redatti con il cognome riconosciuto nell'altro Stato membro del quale possiedono la cittadinanza. Come constatato al punto 33 della presente sentenza, la soluzione proposta dalle autorità amministrative, consistente nel permettere ai figli di portare soltanto il primo dei cognomi del padre, non costituisce un rimedio alla situazione di diversità di cognomi che gli interessati intendono evitare.

37. Ciò considerato, i cittadini belgi titolari di cognomi diversi a causa delle diverse legislazioni cui sono collegati in forza della propria cittadinanza possono invocare difficoltà peculiari della loro situazione e che li contraddistinguono dalle persone che abbiano soltanto la cittadinanza belga, le quali sono designate da un solo cognome.

38. Tuttavia, come rilevato al punto 33 della presente sentenza, le autorità amministrative belghe rifiutano di considerare fondate su « motivi seri », ai sensi dell'art. 3, secondo comma, della [...] legge 15 maggio 1987, le domande di cambiamento del cognome, presentate da cittadini belgi che si trovino in una situazione come quella dei figli del ricorrente nella causa principale al fine di evitare la diversità di cognomi, per il solo motivo che, in Belgio, i figli di cittadinanza belga portano, conformemente al diritto belga, il cognome del padre [...].

42. Per quanto riguarda, in primo luogo, il principio dell'immutabilità del cognome in quanto strumento destinato a prevenire i rischi di confusione in merito all'identità o alla filiazione delle persone, occorre rilevare che, sebbene tale principio certamente contribuisca ad agevolare il riconoscimento dell'identità delle persone e della loro filiazione, non è tuttavia tanto indispensabile da non poter ammettere una prassi consistente nel permettere ai figli che siano cittadini di uno Stato membro e che abbiano anche la cittadinanza di un altro Stato membro di portare un cognome composto da elementi diversi da quelli previsti dal diritto del primo Stato membro, cognome

che costituisce, peraltro, oggetto di un'iscrizione in un registro ufficiale del secondo Stato membro. E' inoltre pacifico che, segnatamente a causa della vastità dei flussi migratori all'interno dell'Unione, diversi sistemi nazionali di attribuzione del cognome coesistono in uno stesso Stato membro, cosicché la filiazione non può essere necessariamente valutata nella vita sociale di uno Stato membro con il metro del solo sistema applicabile ai cittadini di quest'ultimo Stato. A ciò va aggiunto che un sistema che consenta la trasmissione di elementi del cognome dei due genitori, lungi dal provocare confusione sul legame di filiazione dei figli, può al contrario contribuire a rafforzare il riconoscimento di questo legame rispetto ai due genitori.

43. Per quanto riguarda, in secondo luogo, l'obiettivo d'integrazione perseguito dalla prassi controversa, è sufficiente ricordare che, tenuto conto della coesistenza negli Stati membri di sistemi diversi per l'attribuzione del cognome applicabili alle persone che vi risiedono, una prassi come quella di cui trattasi non è necessaria e nemmeno idonea a favorire l'integrazione dei cittadini di altri Stati membri in Belgio.

44. Il carattere sproporzionato del diniego opposto dalle autorità belghe a domande come quella della fattispecie è tanto più manifesto in quanto [...] la prassi controversa già ora ammette deroghe all'applicazione del regime belga in materia di trasmissione del cognome, in situazioni affini a quella in cui versano i figli del ricorrente nella causa principale.

45. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre risolvere la questione pregiudiziale dichiarando che gli artt. 12 CE e 17 CE [ora artt. 18 e 20 TFUE] devono essere interpretati nel senso che ostano al fatto che, in circostanze come quelle della causa principale, l'autorità amministrativa di uno Stato membro respinga una domanda di cambiamento del cognome per figli minorenni residenti in questo Stato e in possesso della doppia cittadinanza, dello stesso Stato e di un altro Stato membro, allorché la domanda è volta a far sì che i detti figli possano portare il cognome di cui sarebbero titolari in forza del diritto e della tradizione del secondo Stato membro ».

19 ottobre 2004, Kunqian Catherine Zhu, Man Lavette Chen c. Secretary of State for the Home Department, causa C-200/02, Racc. I-9925.

*La signora Chen, cittadina cinese, per ovviare alla disciplina vigente in Cina relativa al «contenimento delle nascite», decideva di trasferirsi nel Regno Unito, dove il marito svolgeva frequenti viaggi di lavoro, e di ivi dare alla luce il secondo figlio. Entrata sul suolo britannico nel maggio 2000, incinta di circa sei mesi, si recava a Belfast nel luglio dello stesso anno, dove partoriva nel successivo settembre. In questo stesso mese alla neonata Catherine veniva rilasciato un passaporto irlandese in base all'art. 6, nn. 1 e 3, della legge del 1956 sulla nazionalità e sulla cittadinanza irlandesi (Irish Nationality and Citizenship Act), quali modificati nel 2001 ed applicabili retroattivamente a partire dal dicembre 1999, secondo cui, rispettivamente, l'Irlanda consente a tutti i nati sull'isola d'Irlanda di acquisire la cittadinanza irlandese e una persona nata sull'isola d'Irlanda acquisisce la cittadinanza irlandese alla nascita, se non può ottenere la cittadinanza di un altro paese. La signora Chen tornava quindi con la figlia a Cardiff, nel Galles (Regno Unito), ma si vedeva respingere dalla competente autorità britannica (Secretary of State for the Home Department) la domanda di permesso di soggiorno di lunga durata. Benché madre e figlia fossero autosufficienti grazie all'attività professionale della prima, non dipendendo dunque da risorse pubbliche nel Regno Unito, e disponessero di una assicurazione malattia, il Secretary of State for the Home Department rifiutava il permesso sostenendo che la figlia, di soli otto mesi di età non esercitava alcun diritto derivante dal Trattato CE che desse diritto a tale permesso e che la madre non era una persona che potesse soggiornare nel Regno Unito in base alla rilevante normativa britannica. Il rigetto veniva così impugnato dinanzi all'organo competente (Immigration Appellate Authority) che, al fine di verificare la legittimità o meno del diniego in base al diritto comunitario e alla libertà di circolazione e soggiorno che esso garantisce ai cittadini degli Stati membri (e quindi, di fatto, di stabilire se il*

*diritto comunitario conferisce non solo alla figlia, ma anche alla madre, da cui la prima dipende tanto economicamente, quanto affettivamente, il diritto di soggiorno nel Regno Unito), sospendeva il procedimento sottoponendo alla Corte di giustizia alcune questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione della direttiva n. 73/148, relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei cittadini degli Stati membri all'interno della Comunità in materia di stabilimento e di prestazione di servizi, della direttiva n. 90/364, relativa al diritto di soggiorno, e dell'art. 18 Trattato CE (ora art. 21 TFUE). Con riferimento, innanzitutto al diritto di soggiorno in capo alla figlia, la Corte di giustizia ha osservato:*

18. «Si deve subito respingere la tesi dei governi irlandese e del Regno Unito, secondo cui una persona che si trova nella situazione di Catherine non può far valere il beneficio delle disposizioni del diritto comunitario in materia di libera circolazione e di soggiorno delle persone per il solo fatto che l'interessata non si è mai spostata da uno Stato membro verso un altro Stato membro.

19. Infatti, la situazione di un cittadino di uno Stato membro nato nello Stato membro ospitante e che non si è avvalso del diritto alla libera circolazione tra Stati membri non può, soltanto per questo, essere assimilata ad una situazione puramente interna che priva il detto cittadino del beneficio, nello Stato membro ospitante, delle disposizioni del diritto comunitario in materia di libera circolazione e di soggiorno delle persone (v., in tal senso, in particolare, sentenza 2 ottobre 2003, causa C 148/02, Garcia Avello, Racc. pag. I 11613, punti 13 e 27).

20. Inoltre, contrariamente a quanto sostenuto dal governo irlandese, un bambino in tenera età può avvalersi dei diritti di libera circolazione e di soggiorno garantiti dal diritto comunitario. L'idoneità di un cittadino di uno Stato membro ad essere titolare dei diritti garantiti dal Trattato e dal diritto derivato in materia di libera circolazione delle persone non può essere subordinata alla condizione che l'interessato abbia raggiunto l'età richiesta per avere la capacità giuridica di esercitare, egli stesso, i detti diritti [v. in tal senso, segnatamente, nel contesto del regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità (GU L 257, pag. 2), sentenze 15 marzo 1989, cause riunite 389/87 e 390/87, Echternach e Moritz, Racc. pag. 723, punto 21, e 17 settembre 2002, causa C 413/99, Baumbast e R, Racc. pag. I 7091, punti 52 63, e, per quanto riguarda l'art. 17 CE, sentenza Garcia Avello, cit., punto 21]. Inoltre, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 47-52 delle sue conclusioni, non emerge né dal testo né dalle finalità perseguite dagli artt. 18 CE e 49 CE (ora artt. 21 e 56 TFUE), nonché dalle direttive 73/148 e 90/364, che la stessa titolarità dei diritti oggetto di tali disposizioni sia subordinata ad una condizione di età minima. [...]

21. Il giudice del rinvio vorrebbe anzitutto sapere se una persona nella situazione di Catherine possa far valere le disposizioni della direttiva 73/148 per soggiornare durevolmente nel Regno Unito come destinataria di servizi di puericoltura forniti contro retribuzione.

22. Conformemente alla giurisprudenza della Corte, le disposizioni in materia di libera prestazione dei servizi non riguardano la situazione di un cittadino di uno Stato membro che stabilisce la sua residenza principale sul territorio di un altro Stato membro per beneficiarvi di prestazioni di servizi per una durata indeterminata (v., in tal senso, segnatamente, sentenza 15 ottobre 1988, causa 196/87, Steymann, Racc. pag. 6159). Ora, esattamente di questo si tratta nella causa principale per quanto riguarda i servizi di puericoltura menzionati dal giudice del rinvio.

23. Per quanto attiene ai servizi medici temporaneamente forniti a Catherine, si deve rilevare che, conformemente all'art. 4, n. 2, primo comma, della direttiva 73/148, il diritto di soggiorno di cui beneficia il destinatario di servizi ai sensi della libera prestazione dei servizi corrisponde alla durata delle prestazioni di cui trattasi. Di conseguenza, la detta direttiva non può comunque fondare un diritto di soggiorno a tempo indeterminato come quello oggetto della controversia principale. [...]

24. Poiché Catherine non può far valere la direttiva 73/148 per soggiornare durevolmente nel Regno Unito, il giudice del rinvio vorrebbe sapere se un diritto di soggiorno di lunga durata a favore di Catherine possa essere fondato sull'art. 18 CE [ora art. 21 TFUE] e sulla direttiva 90/364, che

garantisce, a talune condizioni, un diritto siffatto ai cittadini degli Stati membri ed ai membri delle loro famiglie che non ne beneficiano ai sensi di altre disposizioni del diritto comunitario.

25. Ai sensi dell'art. 17, n. 1, CE [ora art. 20 TFUE], è cittadino dell'Unione ogni persona avente la nazionalità di uno Stato membro. Lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri (v., segnatamente, sentenza Baumbast e R, cit., punto 82).

26. Per quanto attiene al diritto di soggiorno sul territorio degli Stati membri sancito dall'art. 18, n. 1, CE (ora art. 21 TFUE), si deve rilevare che tale diritto è riconosciuto direttamente ad ogni cittadino dell'Unione da una disposizione chiara e precisa del Trattato. Per effetto del solo status di cittadino di uno Stato membro, e quindi di cittadino dell'Unione, Catherine può legittimamente invocare l'art. 18, n. 1, CE [ora art. 21 TFUE]. Tale diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione sul territorio di un altro Stato membro è attribuito subordinatamente alle limitazioni e alle condizioni previste dal Trattato nonché dalle relative disposizioni di attuazione (v., segnatamente, sentenza Baumbast e R, cit., punti 84 e 85).

27. Per quanto riguarda le dette limitazioni e condizioni, l'art. 1, n. 1, della direttiva 90/364 prevede che gli Stati membri possano esigere dai cittadini di uno Stato membro che intendono avvalersi del diritto di soggiorno sul loro territorio che essi dispongano per se' 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.

28. Dalla decisione di rinvio emerge che Catherine dispone tanto di un'assicurazione malattia quanto di risorse sufficienti, fornite da sua madre, per non divenire un onere per l'assistenza sociale dello Stato membro ospitante.

29. È infondata l'obiezione dei governi irlandese e del Regno Unito, secondo cui la condizione relativa all'esistenza di risorse sufficienti significa che l'interessato, contrariamente a quanto avviene nel caso di Catherine, deve disporre egli stesso di tali risorse senza che possa avvalersi, al riguardo, delle risorse di un familiare che, come la sig.ra Chen, l'accompagna.

30. Secondo lo stesso tenore letterale dell'art. 1, n. 1, della direttiva 90/364, è sufficiente che i cittadini degli Stati membri «dispongano» delle risorse necessarie, senza che tale disposizione contenga la minima esigenza in merito alla provenienza di queste ultime.

31. Tale interpretazione si impone a maggior ragione in quanto le disposizioni che sanciscono un principio fondamentale come quello della libera circolazione delle persone devono essere interpretate estensivamente.

32. Inoltre, le limitazioni e le condizioni di cui all'art. 18 CE [ora art. 21 TFUE] e previste dalla direttiva 90/364 si ispirano all'idea che l'esercizio del diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione può essere subordinato ai legittimi interessi degli Stati membri. Quindi, se è vero che dal quarto 'considerando' della detta direttiva risulta che i beneficiari del diritto di soggiorno non devono costituire un onere «eccessivo» per le finanze pubbliche dello Stato membro ospitante, la Corte ha tuttavia rilevato che l'applicazione di tali limitazioni e condizioni dev'essere operata nel rispetto dei limiti imposti a tal riguardo dal diritto comunitario e in conformità al principio di proporzionalità (v., segnatamente, sentenza Baumbast e R, cit., punti 90 e 91).

33. Un'interpretazione della condizione relativa al carattere sufficiente delle risorse, ai sensi della direttiva 90/364, come quella suggerita dai governi irlandese e del Regno Unito, aggiungerebbe a tale condizione, come è formulata in tale direttiva, un requisito attinente alla provenienza delle risorse, che rappresenterebbe un'ingerenza sproporzionata nell'esercizio del diritto fondamentale di libera circolazione e di soggiorno garantito dall'art. 18 CE [ora art. 21 TFUE], in quanto esso non è necessario al raggiungimento dell'obiettivo perseguito, cioè la protezione delle finanze pubbliche degli Stati membri.

34. Il governo del Regno Unito sostiene infine che le ricorrenti nella causa principale non possono avvalersi delle disposizioni comunitarie di cui trattasi, dato che lo spostamento della sig.ra

Chen in Irlanda del Nord affinché sua figlia acquistasse la cittadinanza di un altro Stato membro rappresenta un tentativo di avvalersi abusivamente delle norme del diritto comunitario. Gli obiettivi perseguiti da tali disposizioni comunitarie non sarebbero raggiunti nel caso in cui un cittadino di uno Stato terzo che desidera soggiornare in uno Stato membro, senza tuttavia circolare o voler circolare da uno Stato membro all'altro, si organizza per dare alla luce un bambino in una parte del territorio dello Stato membro ospitante in cui un altro Stato membro applica le sue regole di acquisto della cittadinanza fondate sullo *ius soli*. Secondo una giurisprudenza costante gli Stati membri avrebbero il diritto di adottare misure volte ad impedire che, grazie alle possibilità offerte dal Trattato, taluni dei suoi cittadini tentino di sottrarsi all'imperio delle leggi nazionali. Tale regola, conforme al principio dell'abuso di diritto, sarebbe stata riaffermata dalla Corte nella sua sentenza 9 marzo 1999, causa C 212/97, Centros (Racc. pag. I 1459).

35. Anche tale argomentazione dev'essere respinta.

36. Certo, la sig.ra Chen ammette che il suo soggiorno nel Regno Unito mirava a creare le condizioni necessarie per consentire alla sua nascita di acquisire la cittadinanza di un altro Stato membro, al fine di ottenere in seguito un permesso di soggiorno di lunga durata per se' e per la figlia nel Regno Unito.

37. Tuttavia, la determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientra, in conformità al diritto internazionale, nella competenza di ciascuno Stato membro, competenza che dev'essere esercitata nel rispetto del diritto comunitario (v., segnatamente, sentenze 7 luglio 1992, causa C 369/90, Micheletti e a., Racc. pag. I 4239, punto 10, e 20 febbraio 2001, causa C 192/99, Kaur, Racc. pag. I 1237, punto 19).

38. Nessuna delle parti che hanno presentato osservazioni dinanzi alla Corte ha messo in discussione

la legittimità né l'effettività dell'acquisto della cittadinanza irlandese da parte di Catherine.

39. Inoltre, non spetta ad uno Stato membro limitare gli effetti dell'attribuzione della cittadinanza di un altro Stato membro, pretendendo un requisito ulteriore per il riconoscimento di tale cittadinanza al fine dell'esercizio delle libertà fondamentali previste dal Trattato (v., segnatamente, citate sentenze Micheletti e a., punto 10, e Garcia Avello, punto 28).

40. Ora, si tratterebbe esattamente di questo se il Regno Unito avesse il diritto di negare ai cittadini di altri Stati membri come Catherine il godimento di una libertà fondamentale garantita dal diritto comunitario per il solo fatto che l'acquisto della cittadinanza di uno Stato membro mira in realtà a procurare ad un cittadino di uno Stato terzo un diritto di soggiorno ai sensi del diritto comunitario.

41. Pertanto, occorre dichiarare che, in circostanze come quelle del caso di specie, l'art. 18 CE [ora art. 21 TFUE] e la direttiva 90/364 conferiscono al cittadino minore in tenera età di uno Stato membro, coperto da un'adeguata assicurazione malattia ed a carico di un genitore, egli stesso cittadino di uno Stato terzo, le cui risorse siano sufficienti affinché il primo non divenga un onere per le finanze pubbliche dello Stato membro ospitante, un diritto di soggiorno a durata indeterminata sul territorio di quest'ultimo Stato ».

*Con riferimento poi all'attribuibilità del diritto di soggiorno ad una persona nella situazione della signora Chen, la Corte ha osservato:*

«42. L'art. 1, n. 2, lett. b), della direttiva 90/364, che garantisce agli ascendenti del titolare del diritto di soggiorno che « sono a carico » di installarsi in un altro Stato membro con il titolare del diritto di soggiorno, qualunque sia la loro nazionalità, non può conferire un diritto di soggiorno al cittadino di uno Stato terzo che si trova nella situazione della sig.ra Chen, né in considerazione dei legami affettivi esistenti tra la madre e suo figlio, né per il fatto che il diritto di ingresso e di soggiorno della madre nel Regno Unito dipenda dal diritto di soggiorno di tale figlio.

43. Infatti, dalla giurisprudenza della Corte emerge che la qualità di familiare «a carico» del

titolare risulta da una situazione di fatto caratterizzata dalla circostanza che il sostegno materiale del familiare è garantito dal titolare del diritto di soggiorno (v. in tal senso, a proposito dell'art. 10 del regolamento n. 1612/68, la sentenza 18 giugno 1987, causa 316/85, Lebon, Racc. pag. 2811, punti 20-22).

44. In un caso come quello in esame nella causa principale si verifica precisamente la situazione inversa, dato che il titolare del diritto di soggiorno è a carico del cittadino di uno Stato terzo, che ne ha effettivamente la custodia e che desidera accompagnarlo. In tali circostanze, la sig.ra Chen, per beneficiare di un permesso di soggiorno nel Regno Unito, non può far valere la sua qualità di ascendente «a carico» di Catherine ai sensi della direttiva 90/364.

45. D'altra parte, il rifiuto di consentire al genitore, cittadino di uno Stato membro o di uno Stato terzo, che effettivamente ha la custodia di un figlio al quale l'art. 18 CE [ora art. 21 TFUE] e la direttiva 90/364 riconoscono un diritto di soggiorno di soggiornare con tale figlio nello Stato membro ospitante priverebbe di qualsiasi effetto utile il diritto di soggiorno di quest'ultimo. E' chiaro, infatti, che il godimento del diritto di soggiorno da parte di un bimbo in tenera età implica necessariamente che tale bimbo abbia il diritto di essere accompagnato dalla persona che ne garantisce effettivamente la custodia e, quindi, che tale persona possa con lui risiedere nello Stato membro ospitante durante tale soggiorno (v., *mutatis mutandis*, per quanto riguarda l'art. 12 del regolamento n. 1612/68, sentenza Baumbast e R, cit., punti 71-75).

46. Per questa sola ragione si deve dichiarare che quando, come nella causa principale, l'art. 18 CE [ora art. 21 TFUE] e la direttiva 90/364 conferiscono al cittadino minore in tenera età un diritto di soggiorno a tempo indeterminato nello Stato membro ospitante, tali stesse disposizioni consentono al genitore che ha effettivamente la custodia di tale cittadino di soggiornare con quest'ultimo nello Stato membro ospitante.

47. Occorre quindi rispondere al giudice del rinvio dichiarando che, in circostanze come quelle della causa principale, l'art. 18 CE [ora art. 21 TFUE] e la direttiva 90/364 conferiscono al cittadino minore in tenera età di uno Stato membro, coperto da un'adeguata assicurazione malattia ed a carico di un genitore, egli stesso cittadino di uno Stato terzo, le cui risorse siano sufficienti affinché il primo non divenga un onere per le finanze pubbliche dello Stato membro ospitante, un diritto di soggiorno a durata indeterminata sul territorio di quest'ultimo Stato. In un caso siffatto, le stesse disposizioni consentono al genitore che ha effettivamente la custodia di tale cittadino di soggiornare con quest'ultimo nello Stato membro ospitante».

23 marzo 2006, Commissione c. Belgio, causa C-408/03, Racc. I-2647.

*Esperita inutilmente la fase precontenziosa della procedura di infrazione, la Commissione avviava, ai sensi dell'art. 226 Trattato CE (ora art. 258 TFUE), la fase contenziosa di tale procedura nei confronti del Regno del Belgio per far accertare la violazione degli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 18 CE (ora art. 21 TFUE) e della direttiva n. 90/634, relativa al diritto di soggiorno, in virtù del fatto che la legislazione nazionale subordinava il diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione europea alla condizione che essi disponessero di risorse personali sufficienti, nonché degli obblighi ad esso imposti da una serie di altre disposizioni comunitarie (segnatamente, oltre che dall'art. 2 della direttiva n. 90/364, dall'art. 4 della direttiva n. 68/360, relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei lavoratori degli Stati membri e delle loro famiglie all'interno della Comunità, dall'art. 4 della direttiva n. 73/148, relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei cittadini degli Stati membri all'interno della Comunità in materia di stabilimento e di prestazione di servizi, dall'art. 2 della direttiva n. 93/96/CEE, relativa al diritto di soggiorno degli studenti, e dall'art. 2 della direttiva n. 90/365, relativa al diritto di soggiorno dei lavoratori salariati e non salariati che hanno cessato la propria attività professionale), nella misura in cui la normativa nazionale prevedeva la possibilità*

*di notificare in maniera automatica un ordine di lasciare il territorio ai cittadini dell'Unione che non avessero prodotto i documenti richiesti per il rilascio di un titolo di soggiorno entro un dato termine. La Corte di giustizia, riconoscendo l'incompatibilit  con il diritto comunitario della legislazione belga controversa, con riferimento particolare alla condizione secondo cui il cittadino dell'Unione deve disporre di risorse personali sufficienti, ha osservato:*

34. «Il diritto di soggiornare sul territorio degli Stati membri sancito dall'art. 18, n. 1, CE (ora art. 21 TFUE) e   riconosciuto direttamente ad ogni cittadino dell'Unione da una disposizione chiara e precisa del Trattato CE, subordinatamente alle limitazioni e alle condizioni previste da quest'ultimo nonch  dalle relative disposizioni di attuazione (v. sentenza 17 settembre 2002, causa C-413/99, Baumbast e R., Racc. pag. I-7901, punti 84 e 85).

35. Ai fini della presente controversia, tali limitazioni e condizioni discendono dalla direttiva 90/364.

36. Risulta dall'art. 1, n. 1, primo comma, di tale direttiva che gli Stati membri possono esigere dai cittadini di un altro Stato membro che intendono beneficiare del diritto di soggiorno sul loro territorio che essi dispongano, per se' stessi e per i propri familiari, di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi nello Stato membro ospitante e di risorse sufficienti per evitare che essi diventino, durante il loro soggiorno, un onere per l'assistenza sociale di tale Stato.

37. Queste condizioni, lette alla luce del quarto 'considerando' della detta direttiva, ai sensi del quale i beneficiari del diritto di soggiorno non devono costituire un onere eccessivo per le finanze pubbliche dello Stato membro ospitante, si ispirano all'idea che l'esercizio del diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione puo  essere subordinato ai legittimi interessi degli Stati membri (citata sentenza Baumbast e R., punto 90).

38. [...] la Commissione contesta al Regno del Belgio il fatto di prendere in considerazione, ai fini dell'applicazione della direttiva 90/364, unicamente le risorse personali del cittadino dell'Unione che sollecita il beneficio del diritto di soggiorno o quelle del coniuge o di un figlio di tale cittadino, ad esclusione delle risorse provenienti da un terzo, in particolare da un partner con il quale egli non abbia alcun legame giuridico.

39. E' importante ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, l'applicazione delle condizioni e limitazioni prescritte all'art. 1, n. 1, primo comma, della direttiva 90/364 dev'essere operata nel rispetto dei limiti imposti dal diritto comunitario e in conformita' ai principi generali del medesimo, in particolare al principio di proporzionalita'. Cio' significa che i provvedimenti nazionali adottati a tal fine devono essere appropriati e necessari per conseguire lo scopo perseguito (v. citata sentenza Baumbast e R., punto 91).

40. Ai punti 30 e 31 della sentenza 19 ottobre 2004, causa C-200/02, Zhu e Chen (Racc. pag. I-9925), la Corte ha dichiarato che, secondo lo stesso tenore letterale dell'art. 1, n. 1, primo comma, della direttiva 90/364,   sufficiente che i cittadini degli Stati membri «dispongano» delle risorse necessarie, senza che tale disposizione contenga la minima esigenza in merito alla provenienza di queste ultime. Tale interpretazione si impone a maggior ragione in quanto le disposizioni che sanciscono un principio fondamentale come quello della libera circolazione delle persone devono essere interpretate estensivamente.

41. La Corte ha pertanto dichiarato che un'interpretazione della condizione relativa al carattere sufficiente delle risorse ai sensi della direttiva 90/364, secondo la quale l'interessato deve disporre egli stesso di tali risorse senza potersi avvalere al riguardo delle risorse di un familiare che lo accompagna, aggiungerebbe a tale condizione, come e' formulata in tale direttiva, un requisito attinente alla provenienza delle risorse, che rappresenterebbe un'ingerenza sproporzionata nell'esercizio del diritto fondamentale di libera circolazione e di soggiorno garantito dall'art. 18 CE [ora art. 21 TFUE], in quanto non necessaria al raggiungimento dell'obiettivo perseguito, cioe' la protezione delle finanze pubbliche degli Stati membri (citata sentenza Zhu e Chen, punto 33).

42. Risulta da tale giurisprudenza che, in quanto le risorse finanziarie siano assicurate da un

familiare del cittadino dell'Unione, la condizione relativa all'esistenza di risorse sufficienti prevista all'art. 1, n. 1, primo comma, della direttiva 90/364 è soddisfatta.

43. Occorre esaminare se la stessa conclusione si imponga qualora un cittadino dell'Unione intenda avvalersi dei redditi del suo partner residente nello Stato membro ospitante.

44. Tale esame verte essenzialmente sulla questione della provenienza di tali redditi, mentre le autorità dello Stato membro ospitante hanno, in ogni caso, il diritto di procedere alle verifiche necessarie quanto alla loro esistenza, al loro livello e alla loro disponibilità.

45. Il Regno del Belgio ammette che redditi del genere possano essere presi in considerazione purché provengano da una persona unita al beneficiario con un vincolo giuridico che la impegni a sovvenire ai bisogni di quest'ultimo. Esso sostiene che tale condizione è giustificata dal fatto che, se si accettasse di prendere in considerazione i redditi di una persona il cui legame con il cittadino dell'Unione non sia giuridicamente definito e che possa, pertanto, essere sciolto senza difficoltà, si correrebbe un rischio maggiore che tale cittadino diventi, dopo un certo tempo, un onere per l'assistenza sociale dello Stato membro ospitante.

46. Tale giustificazione non può essere ammessa, dato che la condizione relativa all'esistenza di un vincolo giuridico, come raccomandato dal Regno del Belgio, tra il dispensatore e il beneficiario delle risorse è sproporzionata in quanto eccede quanto è necessario per la realizzazione dell'obiettivo perseguito dalla direttiva 90/364, cioè la protezione delle finanze pubbliche dello Stato membro ospitante.

47. La perdita di risorse sufficienti, siano esse personali o provenienti da un terzo, è sempre un rischio latente, e ciò anche quando tale terzo si sia impegnato a sostenere finanziariamente il titolare del diritto di soggiorno. L'origine di tali risorse non ha pertanto incidenza automatica sul rischio che tale perdita si verifichi, dato che la realizzazione di un rischio del genere dipende da un'evoluzione delle circostanze.

48. Proprio alla luce di questo fatto, al fine di proteggere gli interessi legittimi dello Stato membro ospitante, la direttiva 90/364 contiene disposizioni che consentono a quest'ultimo di agire in caso di perdita effettiva delle risorse finanziarie, al fine di evitare che il titolare del diritto di soggiorno diventi un onere per le finanze pubbliche del detto Stato.

49. Così, l'art. 3 della direttiva 90/364 dispone che il diritto di soggiorno rimane finché i beneficiari di quest'ultimo rispondono alle condizioni previste all'art. 1 di tale direttiva.

50. Questa disposizione consente allo Stato membro ospitante di controllare che i cittadini dell'Unione beneficiari del diritto di soggiorno soddisfino alle condizioni a tal proposito previste dalla direttiva 90/364 durante tutto il loro soggiorno. D'altro canto, l'art. 2, n. 1, primo comma, della detta direttiva permette agli Stati membri di chiedere, qualora lo ritengano necessario, la riconferma della validità della carta di soggiorno al termine dei primi due anni di soggiorno.

51. Discende dall'insieme di tali considerazioni che escludendo, nell'applicazione della direttiva 90/364 ai cittadini di uno Stato membro che intendono avvalersi dei diritti derivanti da quest'ultima nonché dell'art. 18 CE [ora art. 21 TFUE], i redditi di un partner residente nello Stato membro ospitante, in mancanza di un atto negoziale stipulato dinanzi al notaio contenente una clausola di assistenza, il Regno del Belgio è venuto meno agli obblighi che ad esso incombono in forza del detto art. 18 CE [ora art. 21 TFUE] e della detta direttiva.

52. Di conseguenza, si deve constatare che la prima censura fatta valere dalla Commissione è fondata. [...]

72. Di conseguenza, occorre constatare che:

– escludendo, nell'applicazione della direttiva 90/364 ai cittadini di uno Stato membro che intendano avvalersi dei diritti derivanti da quest'ultima nonché dall'art. 18 CE [ora art. 21 TFUE], i redditi di un partner residente nello Stato membro ospitante, in mancanza di un atto negoziale stipulato dinanzi al notaio contenente una clausola di assistenza, il Regno del Belgio è venuto meno agli obblighi che ad esso incombono in forza del detto art. 18 CE [ora art. 21 TFUE] e della detta direttiva».



*Con riferimento poi all'ordine di lasciare il territorio notificato ai cittadini dell'Unione che non abbiano prodotto i documenti richiesti per il rilascio di un titolo di soggiorno entro un dato termine, la Corte ha osservato:*

62. Il diritto dei cittadini di uno Stato membro di entrare nel territorio di un altro Stato membro e di dimorarvi, per gli scopi voluti dal Trattato, è un diritto attribuito direttamente da quest'ultimo o, a seconda dei casi, dalle disposizioni adottate per l'attuazione del detto Trattato (v. sentenza 8 aprile 1976, causa 48/75, Royer, Racc. pag. 497, punto 31).

63. Il rilascio di un titolo di soggiorno ad un cittadino di uno Stato membro dev'essere considerato non come un atto costitutivo di diritti, ma come un atto destinato ad accertare, da parte di uno Stato membro, la posizione individuale del cittadino di un altro Stato membro alla luce delle norme comunitarie (sentenze Royer, cit., punto 33, e 25 luglio 2002, causa C-459/99, MRAX, Racc. pag. I-6591, punto 74).

64. Tuttavia, poiché il diritto di soggiorno riconosciuto in forza dell'art. 18 CE (ora art. 21 TFUE) non è incondizionato, spetta ai cittadini dell'Unione fornire la prova che essi soddisfano le condizioni poste al riguardo dalle disposizioni comunitarie pertinenti.

65. Le condizioni del rilascio del titolo di soggiorno sono disciplinate, per quanto riguarda i lavoratori subordinati, dalla direttiva 68/360; per quanto riguarda i lavoratori autonomi, dalla direttiva 73/148; per quanto riguarda gli studenti, dalla direttiva 93/96; per quanto riguarda i lavoratori subordinati e autonomi che hanno cessato la loro attività lavorativa, dalla direttiva 90/365, e, per quanto riguarda i cittadini comunitari che non beneficiano del diritto di soggiorno in virtù di altre disposizioni comunitarie, dalla direttiva 90/364. [...]

66. Solo nel caso in cui il cittadino di uno Stato membro non sia in grado di provare che ricorrono tali condizioni lo Stato membro ospitante può adottare un provvedimento di allontanamento nel rispetto dei limiti imposti dal diritto comunitario (v., in questo senso, sentenza 17 febbraio 2005, causa C-215/03, Oulane, Racc. pag. I-1215, punto 55).

67. Orbene, con la sua seconda censura, la Commissione addebita alla normativa belga il fatto che la mancata produzione, da parte del cittadino di uno Stato membro, entro un dato termine, dei documenti giustificativi necessari al rilascio della carta di soggiorno comporta automaticamente la notifica di un ordine di allontanamento.

68. Una tale misura di allontanamento automatico pregiudica la sostanza stessa del diritto di soggiorno direttamente attribuito dal diritto comunitario. Anche se uno Stato membro può, se del caso, adottare un provvedimento di allontanamento nell'ipotesi in cui un cittadino di uno Stato membro non sia in grado di produrre, entro un dato termine, i documenti che comprovano che egli soddisfa alle condizioni finanziarie richieste, la natura automatica del provvedimento di allontanamento, quale previsto dalla normativa belga, rende quest'ultimo sproporzionato.

69. Infatti, a causa dell'automaticità dell'ordine di allontanamento, tale normativa non permette che sia tenuto conto dei motivi per i quali l'interessato non ha proceduto ai passi amministrativi necessari e della sua eventuale capacità di dimostrare di soddisfare le condizioni alle quali il diritto comunitario subordina il suo diritto di soggiorno.

70. Al riguardo resta irrilevante il fatto che non vi sia, in pratica, un'esecuzione immediata degli ordini di allontanamento. La normativa belga, in particolare gli artt. 45, 51 e 53 del regio decreto, prevede i termini alla scadenza dei quali gli ordini di allontanamento emessi diventano esecutivi. In ogni caso, il preteso carattere relativo degli ordini di allontanamento nulla toglie al fatto che tali provvedimenti sono sproporzionati rispetto alla gravità dell'infrazione e possono dissuadere i cittadini dell'Unione dall'esercitare il loro diritto alla libera circolazione.

71. Alla luce di quanto precede, occorre considerare fondata la seconda censura fatta valere dalla Commissione.

72. Di conseguenza, occorre constatare che:

[...] — prevedendo la possibilità di notificare in maniera automatica un ordine di lasciare il territorio nazionale ai cittadini dell'Unione che non abbiano prodotto, entro un dato termine, i documenti richiesti per il rilascio di un titolo di soggiorno, il Regno del Belgio e` venuto meno agli obblighi che ad esso incombono in forza dell'art. 2 della direttiva 90/364, dell'art. 4 della direttiva 68/360, dell'art. 4 della direttiva 73/148, dell'art. 2 della direttiva 93/96 e dell'art. 2 della direttiva 90/365 ».

12 settembre 2006, Spagna c. Regno Unito, causa C-145/04, ECLI:EU:C:2006:543.

*Nel 2003, al fine di consentire agli abitanti di Gibilterra di partecipare alle elezioni per il Parlamento europeo, il Regno Unito ha creato sia una nuova circoscrizione elettorale, in cui Gibilterra e` stata unita ad una circoscrizione inglese esistente, sia uno speciale registro elettorale. In tal modo il diritto di votare a queste elezioni e` stato concesso ai cittadini dell'Unione e ai cittadini del Commonwealth in possesso di determinati requisiti (qualifying Commonwealth citizens: «QCC») residenti a Gibilterra. Il Regno di Spagna ha pero` contestato tale scelta del governo britannico, ritenendo che solo ai cittadini dell'Unione puo` essere riconosciuto il diritto di voto alle elezioni per il Parlamento europeo e sostenendo che il Regno Unito, unendo il territorio di Gibilterra ad una circoscrizione elettorale inglese gia` esistente, ha violato l'allegato 1 all'atto del 1976 relativo all'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo a suffragio universale diretto. Esso ha pertanto proposto alla Corte di giustizia un ricorso per inadempimento, ai sensi dell'art. 227 Trattato CE (ora art. 259 TFUE), contro il Regno Unito, affermando, in particolare, la violazione degli obblighi ad esso incombenti in forza degli artt. 189, 190, 17 e 19 CE (ora artt. 14 TUE, 223, 20 e 22 TFUE), nonche` del citato atto del 1976 e successive modifiche. La Corte, chiamata di fatto a verificare la compatibilita` con il diritto comunitario di scelte legislative di uno Stato membro tese ad estendere il diritto di voto per le elezioni del Parlamento europeo a cittadini di Stati terzi residenti nel territorio europeo, nella specie, a Gibilterra, dopo aver ricordato che il Regno Unito ha varato la normativa contestata per conformarsi alla sentenza Matthews c. Regno Unito della Corte europea dei diritti dell'uomo e che esso ha scelto di concedere il diritto di voto attivo e passivo ai QCC in possesso di determinati requisiti in grado di indicare un legame specifico con il territorio per il quale le elezioni sono organizzate per ragioni legate alla propria tradizione costituzionale, ha osservato:*

59. «[...] il Regno di Spagna sostiene che il Regno Unito ha violato gli artt. 189 CE, 190 CE, 17 CE e 19 CE [ora artt. 14 TUE, 223, 20 e 22 TFUE] concedendo ai QCC residenti a Gibilterra il diritto di voto attivo e passivo per le elezioni per il Parlamento europeo. Tale motivo si basa sulla premessa secondo la quale tali disposizioni del Trattato fisserebbero un legame tra cittadinanza dell'Unione e diritto di voto attivo e passivo per il Parlamento europeo: l'esistenza di tale legame avrebbe la conseguenza che solo i cittadini dell'Unione potrebbero essere titolari di tale diritto. [...]

65. [...] Tuttavia, gli artt. 189 CE e 190 CE [ora artt. 14 TUE e 223 TFUE] non indicano in modo esplicito e preciso chi siano i beneficiari del diritto di voto attivo e passivo per il Parlamento europeo.

66. Per quanto riguarda gli artt. 17 CE e 19 CE [ora artt. 20 e 22 TFUE], i quali rientrano nella parte seconda del Trattato, relativa alla cittadinanza dell'Unione, soltanto la seconda di queste due norme si occupa specificamente, al n. 2, del diritto di voto per il Parlamento europeo. Tale articolo si limita ad applicare all'esercizio di tale diritto il principio di non discriminazione in base alla nazionalità, prevedendo che ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non e` cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilita` alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato. [...]

67. L'art. 190, n. 4, CE [ora art. 223 TFUE] fa riferimento alla procedura per tali elezioni. Esso

precisa che l'elezione si effettua a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri o secondo principi comuni a tutti gli Stati membri.

68. L'art. 1 dell'atto del 1976 stabilisce che i membri del Parlamento europeo sono eletti con sistema proporzionale, e che l'elezione si svolge a suffragio universale diretto, libero e segreto. Secondo l'art. 2 di tale atto, gli Stati membri possono, in funzione delle loro specificità nazionali, costituire circoscrizioni elettorali per le elezioni al Parlamento europeo o prevedere altre suddivisioni elettorali, senza pregiudicare complessivamente il carattere proporzionale del voto. Ai sensi dell'art. 3 di tale atto, essi possono prevedere la fissazione di una soglia minima per l'attribuzione dei seggi.

69. L'art. 8 dell'atto del 1976 precisa che, fatte salve le disposizioni contenute nell'atto stesso, la procedura elettorale è disciplinata, in ciascuno Stato membro, dalle disposizioni nazionali; però queste, che possono eventualmente tener conto delle particolarità negli Stati membri, non devono nel complesso pregiudicare il carattere proporzionale del voto.

70. Tuttavia, né l'art. 190 CE [ora art. 223 TFUE] né l'atto del 1976 indicano in modo esplicito e preciso chi siano coloro che godono del diritto di voto attivo e passivo per il Parlamento europeo. Di per sé, tali disposizioni non escludono pertanto che una persona priva dello status di cittadino dell'Unione, come un QCC residente a Gibilterra, possa beneficiare del diritto di voto attivo e passivo. Occorre però verificare se, come sostiene il Regno di Spagna, esista un legame manifesto tra la cittadinanza dell'Unione e il diritto di voto attivo e passivo, il quale imporrebbe che tale diritto sia riservato ai cittadini dell'Unione.

71. Nessuna chiara conclusione in proposito può essere ricavata dagli artt. 189 CE e 190 CE [ora artt. 14 TUE e 223 TFUE], relativi al Parlamento europeo, i quali indicano che lo stesso è composto da rappresentanti dei popoli degli Stati membri, laddove il termine «popoli», che non è definito, può assumere significati differenti a seconda degli Stati membri e delle lingue dell'Unione.

72. Per quanto riguarda gli articoli del Trattato relativi alla cittadinanza dell'Unione, non è possibile ricavarne il principio secondo il quale solo i cittadini dell'Unione sarebbero i beneficiari di tutte le altre disposizioni del Trattato, il che comporterebbe che solo ad essi si applichino gli artt. 189 CE e 190 CE [ora artt. 14 TUE e 223 TFUE].

73. Se infatti è vero che l'articolo 17, n. 2, CE [ora art. 20 TFUE] prevede che i cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti dal Trattato, si deve però osservare che quest'ultimo riconosce diritti che non sono legati allo status di cittadino dell'Unione, e neppure a quello di cittadino di uno Stato membro. Così, ad esempio, gli artt. 194 CE e 195 CE [ora artt. 227 e 228 TFUE] prevedono che il diritto di presentare una petizione al Parlamento europeo e quello di presentare una denuncia al Mediatore non sono riservati ai cittadini dell'Unione, ma possono essere esercitati da « ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia sede sociale in uno Stato membro ».

74. D'altra parte, se è vero che lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri, che consente a quelli fra loro che si trovino nella stessa situazione di ottenere, indipendentemente dalla cittadinanza e fatte salve le eccezioni a tal riguardo espressamente previste, il medesimo trattamento giuridico (sentenza 20 settembre 2001, causa C-184/99, Grzelczyk, Racc. pag. I-6193, punto 31), tale constatazione non comporta necessariamente che i diritti riconosciuti dal Trattato siano riservati ai cittadini dell'Unione.

75. A tale proposito, nella [...] sentenza Kaur [20 febbraio 2001, causa C-192/99, Racc. pag. I-1237] la Corte, ricordando l'importanza della dichiarazione del governo del Regno Unito relativamente alla definizione del termine «cittadini» per le altre parti contraenti del Trattato relativo all'adesione alle Comunità europee del Regno di Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, ha rilevato, al punto 24 di tale sentenza, che tale dichiarazione consente di determinare l'ambito di applicazione *ratione personae* delle disposizioni comunitarie oggetto di tale Trattato. Letta nel proprio contesto, e in particolare alla luce del punto 22 della

medesima sentenza, nel quale la Corte ha precisato che, con la dichiarazione del 1972, il Regno Unito ha indicato agli altri contraenti quali fossero le categorie di soggetti che dovevano essere considerati suoi cittadini ai sensi del diritto comunitario, tale frase riguarda il campo di applicazione delle disposizioni del Trattato CE che fanno riferimento al concetto di «cittadino», come quelle relative alla libera circolazione delle persone, oggetto della causa principale all'origine di tale sentenza, e non l'insieme delle disposizioni del Trattato, come sostiene il Regno di Spagna.

76. Quanto all'art. 19, n. 2, CE [ora art. 22 TFUE] anch'esso invocato dal Regno di Spagna a sostegno della sua tesi secondo la quale esisterebbe un legame tra cittadinanza dell'Unione e diritto di voto attivo e passivo per il Parlamento europeo, esso si limita, come è stato ricordato al punto 66 della presente sentenza, ad enunciare una regola di parità di trattamento fra cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro per quanto riguarda tale diritto di voto attivo e passivo. Se è vero che questa disposizione, come anche l'art. 19, n. 1, CE [ora art. 22 TUE], relativo al diritto di voto attivo e passivo dei cittadini dell'Unione nelle elezioni comunali, prevede che i cittadini di uno Stato membro godono del diritto di voto attivo e passivo nel proprio paese ed impone agli Stati membri di riconoscere tali diritti ai cittadini dell'Unione che risiedono sul loro territorio, non se ne può tuttavia dedurre che uno Stato membro il quale si trovi in una situazione come quella del Regno Unito non possa concedere il diritto di voto attivo e passivo a determinate persone aventi con esso uno stretto legame, pur non possedendo la cittadinanza di questo o di un altro Stato membro.

77. Inoltre, poiché il numero dei rappresentanti eletti in ciascuno Stato membro è determinato dall'art. 190, n. 2, CE [ora art. 14, n. 3 TUE] e, allo stato attuale del diritto comunitario, le elezioni del Parlamento europeo sono organizzate in ciascuno Stato membro per i rappresentanti eletti in detto Stato, un'estensione, da parte di uno Stato membro, del diritto di voto in tali elezioni a persone che non sono né suoi cittadini né cittadini dell'Unione residenti sul suo territorio influenza soltanto la scelta dei rappresentanti eletti in tale Stato membro, e non incide né sulla scelta né sul numero dei rappresentanti eletti negli altri Stati membri.

78. Risulta da tutte queste considerazioni che, allo stato attuale del diritto comunitario, la determinazione dei titolari del diritto di voto attivo e passivo per le elezioni del Parlamento europeo rientra nella competenza di ciascuno Stato membro, nel rispetto del diritto comunitario, e che gli artt. 189 CE, 190 CE, 17 CE e 19 CE [ora artt. 14 TUE, 223, 20 e 22 TFUE] non si oppongono a che gli Stati membri concedano tale diritto di voto attivo e passivo a determinate persone che possiedono stretti legami con essi, pur non essendo loro cittadini o cittadini dell'Unione residenti sul loro territorio.

79. Per ragioni legate alla sua tradizione costituzionale, il Regno Unito ha scelto di concedere il diritto di voto attivo e passivo ai QCC in possesso di condizioni che indichino un legame specifico con il territorio per il quale le elezioni sono organizzate. In mancanza, nei trattati comunitari, di disposizioni che indichino in modo esplicito e preciso chi siano i beneficiari del diritto di voto attivo e passivo per il Parlamento europeo, non sembra che sia contraria al diritto comunitario la scelta del Regno Unito di applicare alle elezioni per tale Parlamento organizzate a Gibilterra le condizioni di voto attivo e passivo previste dalla sua normativa nazionale sia per le elezioni nazionali nel Regno Unito che per le elezioni dell'assemblea legislativa di Gibilterra.

80. Per tutte queste ragioni, si deve constatare che il Regno di Spagna non ha dimostrato la violazione, da parte del Regno Unito, degli artt. 189 CE, 190 CE, 17 CE e 19 CE [ora artt. 14 TUE, 223, 20 e 22 TFUE] con l'adozione dell'EPRA 2003 [legge relativa alla rappresentanza elettorale per l'elezione del Parlamento europeo-European Parliament Representation], che prevede, per quanto riguarda Gibilterra, che taluni QCC residenti sul suo territorio, i quali non sono cittadini comunitari, abbiano il diritto di voto attivo e passivo per il Parlamento europeo. Il primo motivo è pertanto infondato».

*Con riferimento poi alla tesi del Regno di Spagna, secondo cui il Regno Unito, non limitandosi, con l'intervento legislativo del 2003, a inquadrare gli elettori residenti a Gibilterra in una circoscrizione elettorale britannica in quanto persone di cittadinanza britannica ai sensi della dichiarazione del 1982, ma prevedendo l'inquadramento del territorio di Gibilterra in una circoscrizione elettorale esistente in Inghilterra o nel Galles, ha violato l'allegato I all'atto del 1976 e la sua dichiarazione del 18 febbraio 2002, la Corte ha osservato:*

90. «Come è stato ricordato [...], il Regno Unito ha adottato la normativa contestata dal Regno di Spagna per conformarsi alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo *Matthews c. Regno Unito* [18 febbraio 1999, Recueil des arrêts et de décisions 1999-I]. Il Regno di Spagna non contesta, in proposito, che il Regno Unito fosse tenuto a rispettare tale obbligo, nonostante la vigenza dell'allegato I all'atto del 1976. Inoltre, [...], il Regno di Spagna non nega che la dichiarazione del Regno Unito del 18 febbraio 2002 riflette un accordo concluso fra tali due Stati membri relativamente alle condizioni alle quali il Regno Unito doveva conformarsi a tale sentenza. In aggiunta, come risulta dal punto 13 della presente sentenza, il Consiglio e la Commissione hanno preso atto di tale dichiarazione.

91. In tale dichiarazione, il Regno Unito si è impegnato «affinché siano apportate le modifiche necessarie per consentire agli elettori di Gibilterra di partecipare alle elezioni del Parlamento europeo nel quadro di una circoscrizione esistente del Regno Unito e alle stesse condizioni degli altri elettori di tale circoscrizione».

92. Come giustamente osservano il Regno Unito e la Commissione, l'espressione «alle stesse condizioni» non può essere intesa nel senso che la normativa del Regno Unito si sarebbe dovuta applicare, senza adeguamenti, agli elettori di Gibilterra, assimilando questi ultimi agli elettori della circoscrizione elettorale del Regno Unito nella quale essi sarebbero stati inquadrati. Una simile ipotesi comporterebbe infatti che il diritto di voto attivo e passivo sia definito con riferimento al territorio del Regno Unito, che gli elettori si rechino nel Regno Unito per consultare il registro elettorale, che votino nel Regno Unito o per corrispondenza e sottopongano le controversie in materia elettorale ai giudici del Regno Unito.

93. Al contrario, è per rispettare l'esigenza delle «stesse condizioni» che il Regno Unito ha trasposto la propria legislazione a Gibilterra e l'ha adattata, *mutatis mutandis*, a tale territorio. In tal modo, un elettore di Gibilterra si trova in una situazione analoga a quella di un elettore del Regno Unito, e non deve affrontare difficoltà a causa dello status di Gibilterra, difficoltà tali da impedire o scoraggiare l'esercizio di tale diritto di voto.

94. In tale contesto, si deve ricordare che, come risulta dal punto 63 della citata sentenza *Matthews c. Regno Unito*, gli Stati contraenti godono di un ampio margine di discrezionalità per sottoporre a condizioni il diritto di voto. Tali condizioni non possono tuttavia ridurre i diritti in questione al punto da intaccarli nella loro sostanza e privarli di effettività. Esse devono perseguire uno scopo legittimo, e i mezzi adoperati non possono risultare sproporzionati (v. anche sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo 2 marzo 1987, *Mathieu-Mohin e Clerfayt c. Belgio*, serie A, n. 113, punto 52, e 19 ottobre 2004, *Melnitchenko c. Ucraina*, Recueil des arrêts et de décisions 2004-X, punto 54).

95. Tenuto conto di questa giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, e il fatto che tale giudice ha dichiarato contraria all'art. 3 del protocollo n. 1 della CEDU la mancata organizzazione di elezioni per il Parlamento europeo a Gibilterra, in quanto essa ha privato «la ricorrente in quanto residente a Gibilterra» della possibilità di esprimere la propria opinione circa la scelta dei membri del Parlamento europeo, non può essere rimproverato al Regno Unito di avere adottato la normativa necessaria per l'organizzazione di tali elezioni in condizioni equivalenti, *mutatis mutandis*, a quelle previste dalla normativa applicabile al Regno Unito.

96. La trasposizione al territorio di Gibilterra, *mutatis mutandis*, della normativa del Regno Unito può essere tanto meno contestata in quanto, come risulta dal punto 59 della citata sentenza

Matthews c. Regno Unito, la Corte europea dei diritti dell'uomo non ha rilevato, nello status di Gibilterra, alcun elemento che indichi l'esistenza di esigenze locali di cui sarebbe necessario tener conto, ai sensi dell'art. 56, n. 3, della CEDU, per l'applicazione di tale Convenzione ad un territorio del quale uno Stato contraente gestisce le relazioni internazionali.

97. Per tutte le ragioni citate, si deve constatare che anche il secondo motivo del Regno di Spagna è infondato».

12 settembre 2006, M.G. Eman, O.B. Sevinger c. College van burgemeester en wethouders van Den Haag, causa C-300/04, ECLI:EU:C:2006:545.

*I signori Eman e Sevinger, di nazionalità olandese e residenti a Oranjestad (Aruba – territorio d'oltremare cui si applicano, per prescrizione pattizia, le disposizioni della parte quarta del Trattato CE), chiedevano alla competente autorità dei Paesi Bassi (College van burgemeester en wethouders van Den Haag) di essere iscritti nelle liste elettorali ai fini dell'elezione dei membri del Parlamento europeo il 10 giugno 2004. Vedendosi rifiutare tale iscrizione a motivo della loro residenza ad Aruba, essi ricorrevano contro la decisione di diniego dinanzi al giudice olandese (Raad van State), affermando che, ai sensi dell'art. 17, par. 1, Trattato CE (ora art. 20 TFUE), sono cittadini dell'Unione europea e sostenendo che l'art. 19, par. 2, Trattato CE (ora art. 22 TFUE), interpretato alla luce dell'art. 3 del protocollo n. 1 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (in prosieguo «CEDU» secondo cui le «Parti Contraenti si impegnano ad organizzare, ad intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo»), conferiva loro il diritto di votare nelle elezioni per il Parlamento europeo, sebbene essi risiedessero in un territorio d'oltremare. Il giudice adito, pur riconoscendo che, essendosi già svolte le elezioni dei membri del Parlamento europeo, era tardi perché l'annullamento del rifiuto dell'iscrizione dei ricorrenti nelle liste elettorali potesse consentire loro di partecipare a tale elezione, non ha escluso che, in applicazione del diritto comunitario, dovesse essere loro concessa una riparazione («rechtsherstel») e, per verificare tale possibilità, ha sospeso il procedimento e sollevato cinque questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia. Relativamente alla prima, con cui il giudice del rinvio ha chiesto se la seconda parte del Trattato, relativa alla cittadinanza dell'Unione, si applica ai cittadini di uno Stato membro che hanno la residenza o il domicilio in un territorio facente parte dei paesi e territori d'oltremare (PTOM), di cui all'art. 299, par. 3, Trattato CE (ora art. 355 TFUE), la Corte ha osservato:*

«27. L'art. 17, n. 1, seconda frase, CE [ora art. 20 TFUE] prevede che «è cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro». A tale proposito è irrilevante che il cittadino di uno Stato membro abbia la residenza o il domicilio in un territorio facente parte dei PTOM, di cui all'art. 299, n. 3, CE.

28. D'altra parte l'art. 17, n. 2, CE [ora art. 20 TFUE] stabilisce che i cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti dal Trattato.

29. Ne consegue che la prima questione va risolta dichiarando che i cittadini di uno Stato membro che hanno la residenza o il domicilio in un territorio facente parte dei PTOM, di cui all'art. 299, n. 3, CE [ora art. 355 TFUE], possono far valere i diritti riconosciuti ai cittadini dell'Unione nella seconda parte del Trattato».

*Risolta affermativamente la prima questione pregiudiziale sollevata, la Corte non ha ritenuto necessaria la soluzione della seconda, relativa al diritto degli Stati membri, alla luce dell'art. 17, par. 1, seconda frase, Trattato CE (ora art. 20 TFUE), di concedere la propria cittadinanza a persone che*

*hanno la residenza o il domicilio nei PTOM di cui all'art. 299, par. 3, Trattato CE (ora art. 355 TFUE), [proposta infatti per il caso in cui fosse stata dichiarata la non applicabilità della parte seconda del Trattato ai cittadini di uno Stato membro aventi la residenza o il domicilio in un territorio facente parte dei PTOM]. Con riguardo invece alla terza questione, finalizzata a verificare se l'art. 19, par. 2, Trattato CE (ora art. 22 TFUE), considerato alla luce degli artt. 189 e 190, par. 1, Trattato CE, (ora sostituiti nella sostanza dall'art. 14 TUE) deve essere interpretato nel senso che un cittadino dell'Unione, avente la residenza o il domicilio in un PTOM, gode del diritto di elettorato attivo e passivo per il Parlamento europeo, la Corte ha osservato:*

40. «Si deve osservare che le disposizioni del Trattato non contengono una regola che definisca in modo esplicito e preciso chi siano i titolari del diritto di voto attivo e passivo per il Parlamento europeo.

41. L'art. 190, n. 4, CE [ora art. 223 TFUE] fa riferimento alla procedura per tali elezioni. Secondo tale disposizione, l'elezione dei membri del Parlamento europeo si effettua a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri o secondo principi comuni a tutti gli Stati membri.

42. L'art. 1 dell'atto del 1976 [e successive modifiche, relativo all'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo a suffragio universale diretto] stabilisce che i membri del Parlamento europeo sono eletti con sistema proporzionale, e che l'elezione si svolge a suffragio universale diretto, libero e segreto. Ai sensi dell'art. 8 dell'atto del 1976, fatte salve le disposizioni contenute nell'atto stesso, la procedura elettorale è disciplinata in ciascuno Stato membro dalle disposizioni nazionali, ma queste, che possono eventualmente tener conto delle particolarità interne agli Stati membri, non devono nel complesso pregiudicare il carattere proporzionale del voto.

43. Tuttavia, né l'art. 190 CE [ora art. 223 TFUE] né l'atto del 1976 indicano in modo esplicito e preciso chi siano coloro che godono del diritto di voto attivo e passivo per il Parlamento europeo.

44. Nessuna chiara conclusione in proposito può essere ricavata dagli artt. 189 CE e 190 CE [ora sostituiti nella sostanza dall'art. 14 TUE], relativi al Parlamento europeo, i quali indicano che lo stesso è composto da rappresentanti dei popoli degli Stati membri, laddove il termine «popoli», che non è definito, può assumere significati differenti a seconda degli Stati membri e delle lingue dell'Unione.

45. Risulta da tali considerazioni che, allo stato attuale del diritto comunitario, la determinazione di chi possiede il diritto di voto attivo e passivo ricade nella competenza di ciascuno Stato membro, nel rispetto del diritto comunitario. Si deve tuttavia verificare se tale diritto si opponga ad una situazione come quella di cui alla causa principale, in cui alcuni cittadini olandesi residenti ad Aruba non godono del diritto di voto attivo e passivo per il Parlamento europeo.

46. Si deve innanzitutto ricordare che i PTOM sono oggetto di uno speciale regime di associazione, definito nella quarta parte del Trattato (artt. da 198 a 204 TFUE), così che le disposizioni generali del Trattato sono applicabili nei loro confronti soltanto laddove esplicitamente previsto (v. [...] sentenze Leplat [12 febbraio 1992, causa C-260/90, Racc. pag. I-643], punto 10, e Paesi Bassi/Consiglio [22 novembre 2001, causa C-110/97, Racc. pag. I-8763], punto 49).

47. Ne consegue che gli artt. 189 CE e 190 CE [ora artt. 14 TUE e 223 TFUE] non sono applicabili a tali paesi e territori, e che gli Stati membri non sono tenuti ad organizzare in essi le elezioni del Parlamento europeo.

48. L'art. 3 del protocollo n. 1 della CEDU non si oppone a tale interpretazione. Poiché infatti le disposizioni del Trattato non sono applicabili ai PTOM, il Parlamento europeo non può essere considerato il «corpo legislativo» di questi ultimi ai fini della predetta disposizione. Per contro, è nell'ambito degli organi creati nel quadro dell'associazione tra la Comunità e i PTOM che la popolazione di tali paesi e territori può esprimersi, attraverso le autorità che la rappresentano.

49. Non si può obiettare, a tale proposito, che il diritto comunitario esercita un'influenza sul

diritto applicabile ad Aruba. Tale influenza può derivare infatti dalle disposizioni del diritto comunitario applicabili ai PTOM nell'ambito dell'associazione. Per quanto riguarda le altre disposizioni di tale diritto, come ha osservato l'avvocato generale al paragrafo 161 delle sue conclusioni, facendo riferimento al punto 34 della [...] sentenza [della Corte europea dei diritti dell'uomo] *Matthews c. Regno Unito* [18 febbraio 1999, Recueil des arrêts et décisions 1999-I], un impatto indiretto di una normativa non è sufficiente per ritenere che tale normativa tocchi la popolazione nel medesimo modo di quella proveniente da un'assemblea legislativa locale.

50. Allo stesso modo, non si può argomentare sulla base del fatto che altri Stati membri organizzano le elezioni per il Parlamento europeo nei PTOM con i quali essi intrattengono relazioni particolari. In assenza di specifiche disposizioni in proposito nel Trattato, infatti, spetta agli Stati membri utilizzare le norme meglio adatte al loro ordinamento costituzionale.

51. Per quanto riguarda poi il diritto di voto attivo e passivo per le elezioni del Parlamento europeo organizzate nei Paesi Bassi, esso è determinato dalla legge elettorale olandese, e prevede le medesime condizioni applicabili all'elezione dei membri della camera dei deputati del Parlamento olandese: in particolare, tale diritto di voto attivo e passivo non è riconosciuto agli olandesi il cui domicilio effettivo si trova nelle Antille olandesi o ad Aruba.

52. Come è stato ricordato ai punti 41-44 della presente sentenza, né gli artt. 189 CE e 190 CE [ora artt. 14 TUE e 223 TFUE] né l'atto del 1976 indicano in modo esplicito e preciso chi siano i titolari del diritto di voto attivo e passivo per l'elezione del Parlamento europeo. D'altra parte, le disposizioni della parte seconda del Trattato, relativa alla cittadinanza dell'Unione, non riconoscono ai cittadini dell'Unione un diritto incondizionato di voto attivo e passivo per l'elezione del Parlamento europeo.

53. Infatti l'art. 19, n. 2, CE [ora art. 22 TFUE], al quale viene fatto riferimento nella domanda pregiudiziale, si limita ad applicare a tale diritto di voto attivo e passivo il principio di non discriminazione in base alla nazionalità, stabilendo che ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato. L'art. 3, primo comma, lett. b), della direttiva 93/109 [relativa alle modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non sono cittadini] precisa a tale proposito che possiede il diritto di voto attivo e passivo nello Stato membro in cui risiede ogni cittadino comunitario che, pur non essendo cittadino dello Stato membro di residenza, possiede i requisiti a cui la legislazione di detto Stato subordina il diritto di voto e di eleggibilità dei propri cittadini. Allo stesso modo, l'art. 5 di tale direttiva è chiaramente fondato sul presupposto che uno Stato membro può prevedere una durata della residenza «nel territorio elettorale» come condizione per il diritto di voto. Risulta da tale esame dell'art. 19, n. 2, CE (ora art. 22 TFUE) e delle disposizioni adottate per darvi esecuzione che tale norma del Trattato non è applicabile al cittadino dell'Unione che risiede in un PTOM e che desidera esercitare il proprio diritto di voto dello Stato membro di cui è cittadino.

54. Come ha osservato l'avvocato generale ai paragrafi 157 e 158 delle sue conclusioni, l'art. 3 del protocollo n. 1 della CEDU non si oppone a che gli Stati membri utilizzino il criterio della residenza per restringere l'ambito dei titolari del diritto di voto attivo e passivo. Pronunciandosi relativamente al diritto di voto, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto, a tale proposito, che l'obbligo di residenza sul territorio nazionale per poter votare sia una condizione di per sé non irragionevole né arbitraria, e giustificata per più ragioni (*Corte europea dei diritti dell'uomo*, sentenza 19 ottobre 2004, *Melnitchenko c. Ucraina*, Recueil des arrêts et de décisions 2004-X, § 56). Essa ha peraltro ammesso che si possono fissare condizioni più rigorose per il diritto di voto passivo rispetto a quelle per il diritto di voto attivo (sentenza *Melnitchenko c. Ucraina*, cit., § 57).

55. Sulla base di tali elementi non sembra che, in principio, il criterio legato alla residenza sia inadeguato per determinare chi goda del diritto di voto attivo e passivo per le elezioni del Parlamento europeo.



56. Gli appellanti nella causa principale e la Commissione affermano tuttavia che la legge elettorale olandese violerebbe il principio di parità di trattamento riconoscendo il diritto di voto attivo e passivo per le elezioni del Parlamento europeo a tutti gli olandesi residenti in un paese terzo, mentre tale diritto non è riconosciuto agli olandesi che risiedono nelle Antille olandesi o ad Aruba.

57. A tale proposito si deve ricordare che il principio di parità di trattamento o di non discriminazione, che fa parte dei principi generali del diritto comunitario, richiede che situazioni paragonabili non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, salvo che ciò non risulti obiettivamente giustificato (sentenze 6 dicembre 2005, cause riunite C-453/03, C-11/04, C-12/04 e C-194/04, ABNA e a., Racc. pag. I-10423, punto 63, e 10 gennaio 2006, causa C-344/04, IATA e ELFAA, Racc. pag. I-403, punto 95).

58. In questo caso, gli elementi di comparazione rilevanti sono da un lato un olandese residente nelle Antille olandesi o ad Aruba e, dall'altro, un olandese residente in un paese terzo. Tali soggetti hanno in comune il fatto di essere cittadini olandesi e di non risiedere nel territorio dei Paesi Bassi. Esiste tuttavia una differenza di trattamento fra i due, poiché il secondo possiede il diritto di voto attivo e passivo per le elezioni del Parlamento europeo organizzate nei Paesi Bassi, mentre il primo non gode di tale diritto. Una simile differenza di trattamento deve essere oggettivamente giustificata.

59. In udienza il governo olandese ha affermato che lo scopo della legge elettorale olandese era quello di consentire agli olandesi dei Paesi Bassi residenti all'estero di votare, poiché si ritiene che tali cittadini abbiano ancora legami con la società olandese. Risulta però anche, dai chiarimenti forniti da tale governo in udienza, che un olandese il quale trasferisca la propria residenza da Aruba verso un paese terzo godrebbe del diritto di voto, allo stesso modo di un olandese il quale trasferisca la propria residenza dai Paesi Bassi verso un paese terzo, mentre un olandese residente ad Aruba non possiede tale diritto.

60. In proposito, lo scopo perseguito dal legislatore olandese, il quale consiste nel concedere il diritto di voto attivo e passivo agli olandesi che hanno o hanno avuto legami con i Paesi Bassi, rientra nella discrezionalità di cui dispone tale legislatore per organizzare le elezioni. Si deve tuttavia osservare che il governo olandese non ha dimostrato a sufficienza che la diversità di trattamento osservata tra gli olandesi residenti in un paese terzo e quelli residenti nelle Antille olandesi e ad Aruba sia oggettivamente giustificata, e non costituisca dunque una violazione del principio di parità di trattamento.

61. Sulla base di tali elementi la terza questione deve essere risolta dichiarando che, sebbene allo stato attuale del diritto comunitario nulla osti a che gli Stati membri definiscano, nel rispetto del diritto comunitario, le condizioni per il diritto di voto attivo e passivo per le elezioni del Parlamento europeo facendo riferimento al criterio della residenza sul territorio nel quale le elezioni sono organizzate, tuttavia il principio di parità di trattamento osta a che i criteri scelti comportino che siano trattati in maniera diversa cittadini che si trovano in situazioni comparabili, senza che tale diversità di trattamento sia oggettivamente giustificata ».

*Così, non rispondendo neppure alla quarta questione pregiudiziale sotto- postale [tesa a verificare se gli artt. 17 CE e 19, par. 2, CE, (ora art. 20 e 22 TFUE) letti alla luce dell'art. 3 del protocollo n. 1 della CEDU, impediscano che soggetti privi dello status di cittadini dell'Unione godano del diritto di voto attivo e passivo per le elezioni del Parlamento europeo], in quanto ritenuta priva di legame con la causa principale, sulla quinta questione, con cui il giudice del rinvio chiedeva se il diritto comunitario pone condizioni circa la natura della riparazione da offrire (qualora il giudice nazionale – sulla base, in particolare, della soluzione data dalla Corte di giustizia alle questioni di cui sopra – dovesse considerare che coloro che hanno la residenza o il domicilio nelle Antille olandesi o ad Aruba e che sono in possesso della cittadinanza olandese illegittimamente non sono stati iscritti nelle liste elettorali per le elezioni dei membri del*

*Parlamento europeo del 10 giugno 2004), la Corte ha osservato:*

66. «[...] risulta dall'art. 12 dell'atto del 1976 che il Parlamento europeo ha competenza a pronunciarsi soltanto sulle contestazioni in materia elettorale che potrebbero essere eventualmente avanzate sulla base delle disposizioni di tale atto, con esclusione delle disposizioni nazionali a cui questo fa rinvio. Poiché la determinazione di chi sia titolare del diritto di voto attivo e passivo per le elezioni del Parlamento europeo rientra nella competenza di ciascuno Stato membro, ne consegue che le contestazioni relative alle norme nazionali che definiscono tali titolari sono anch'esse questioni di diritto nazionale.

67. Pertanto, in assenza di una disciplina comunitaria relativamente alle contestazioni in materia di diritto di voto attivo e passivo per il Parlamento europeo, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro indicare i giudici competenti e fissare le procedure giurisdizionali destinate a garantire la tutela dei diritti che derivano ai singoli dal diritto comunitario, fermo restando che dette modalità non possono essere né meno favorevoli di quelle relative alle azioni per far valere diritti fondati sull'ordinamento nazionale (principio di equivalenza) né tali da rendere impossibile o eccessivamente difficoltoso, in pratica, l'esercizio dei diritti garantiti dall'ordinamento comunitario (principio di effettività) (v., in particolare, sentenza 8 novembre 2005, causa C-443/03, *Leffler*, Racc. pag. I-9611, punti 49 e 50).

68. Per quanto riguarda un'eventuale riparazione (*rechtsherstel*) a favore di una persona che, a causa di una norma nazionale contrastante con il diritto comunitario, si sia vista rifiutare l'iscrizione nelle liste elettorali per l'elezione del Parlamento europeo, e sempre sulla base delle condizioni e dei modi previsti dal diritto nazionale che tale riparazione può avere luogo, fermo restando che tali condizioni e modi devono rispettare i principi di equivalenza e di effettività (in tal senso, sentenza 9 novembre 1983, causa 199/82, *San Giorgio*, Racc. pag. 3595). Per valutare la riparazione adeguata, il giudice nazionale potrà utilmente fare riferimento alle modalità di riparazione previste per il caso di violazione di norme nazionali relative all'elezione di istituzioni dello Stato membro.

69. In tale contesto occorre ricordare peraltro che il principio della responsabilità di uno Stato membro per danni causati ai singoli da violazioni del diritto comunitario ad esso imputabili è inerente al sistema del Trattato, e che uno Stato membro è tenuto a risarcire i danni causati allorché la norma giuridica violata abbia lo scopo di conferire diritti agli individui, la violazione sia sufficientemente qualificata ed esista un nesso causale diretto tra la violazione dell'obbligo posto a carico dello Stato ed il danno subito dai soggetti lesi (sentenze 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, *Brasserie du pêcheur e Factortame*, Racc. pag. I-1029, punti 31 e 51, e 30 settembre 2003, causa C-224/01, *Köbler*, Racc. pag. I-10239, punti 30 e 51); non si può tuttavia escludere che la responsabilità dello Stato possa essere accertata a condizioni meno restrittive sulla base del diritto nazionale (v. sentenza *Brasserie du pêcheur e Factortame*, cit., punto 66).

70. Con riserva del diritto al risarcimento che trova direttamente il suo fondamento nel diritto comunitario, nel caso in cui le condizioni indicate al punto precedente siano soddisfatte, e nell'ambito delle norme del diritto nazionale relative alla responsabilità che lo Stato è tenuto a riparare le conseguenze del danno provocato, fermo restando che le condizioni stabilite dalle legislazioni nazionali in materia di risarcimento dei danni non possono essere meno favorevoli di quelle che riguardano reclami analoghi di natura interna, e non possono essere congegnate in modo da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile ottenere il risarcimento (sentenza *Brasserie du pêcheur e Factortame*, cit., punto 67).

71. Si deve dunque risolvere la quinta questione dichiarando che spetta all'ordinamento di ciascuno Stato membro determinare gli strumenti per la riparazione a favore di una persona che, in forza di una disposizione nazionale contraria al diritto comunitario, non sia stata iscritta nelle liste elettorali per l'elezione dei membri del Parlamento europeo del 10 giugno 2004, e sia stata quindi esclusa dalla partecipazione a tali elezioni. Tali rimedi, che possono comprendere un

risarcimento del danno causato dalla violazione del diritto comunitario imputabile allo Stato, devono rispettare i principi di equivalenza e di effettività».

26 ottobre 2006, K. Tas-Hagen, R. A. Tas c. Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad, causa C-192/05, ECLI:EU:C:2006:676.

*La signora Tas-Hagen e il signor Tas, nati nelle allora denominate Indie olandesi, giungevano nei Paesi Bassi rispettivamente nel 1954 e nel 1947 ed acquistavano la cittadinanza olandese nel 1961 e nel 1971. Nel 1987, dopo essere stati entrambi colpiti da un'invalidità che li ha costretti ad interrompere la loro attività professionale, si sono trasferiti in Spagna. Nel 1999, i due soggetti in questione inoltravano un'istanza per l'assegnazione, in forza della legge olandese sulle indennità a favore delle vittime civili della guerra 1940- 1945 (Wet uitkeringen burgeroorlogsslachtoffers 1940-1945, in prosieguo: la*

*«WUBO»), di un'indennità periodica e di alcuni sussidi relativi ai loro problemi di salute e volti pertanto al miglioramento delle loro condizioni di vita. La camera di consiglio della WUBO competente a decidere sulle domande di pensione e di indennità (Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad (in prosieguo: la «PUR») respingeva, nel 2000, tali istanze e nel 2001 i reclami proposti dai due interessati avverso questi dinieghi. La signora Tas-Hagen e il signor Tas proponevano allora un ricorso giurisdizionale contro tali decisioni di rigetto, facendo valere, in particolare, che il requisito della residenza nei Paesi Bassi alla data della domanda, previsto dall'art. 3 della WUBO, e' in contrasto con le disposizioni del Trattato CE riguardanti la cittadinanza dell'Unione. Il giudice adito (Centrale Raad van Beroep) sospendeva il procedimento, interrogando in via pregiudiziale la Corte di giustizia sull'interpretazione dell'art. 18 Trattato CE (ora art. 21 TFUE). La Corte, chiamata di fatto a verificare se la disposizione in parola osti ad una disciplina nazionale ai sensi della quale, in circostanze quali quelle di cui alla causa principale, l'assegnazione di un' indennità a favore di vittime di guerra civili venga negata esclusivamente in ragione del fatto che l'interessato, in possesso della cittadinanza dello Stato membro di cui trattasi, alla data di presentazione della domanda non risiede nel territorio di detto Stato membro, ma in quello di un altro Stato membro, ha osservato:*

«17. Per poter risolvere utilmente la questione presentata, occorre determinare, in via preliminare, se una situazione come quella della causa principale rientri nell'ambito di applicazione del diritto comunitario, e in particolare dell'art. 18, n. 1, CE [ora art. 21 TFUE].

18 Per quanto riguarda l'ambito di applicazione rationae personae della detta disposizione, basta constatare che, in virtù dell'art. 17, n. 1, CE [ora art. 20 TFUE], e' cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. Inoltre il n. 2, del medesimo art. 17 [ora art. 20 TFUE] collega allo status di cittadino dell'Unione i diritti e i doveri previsti dal Trattato, tra cui figurano quelli menzionati all'art. 18, n. 1, CE [ora art. 21 TFUE].

19. In quanto cittadini olandesi, la signora Tas-Hagen ed il signor Tas godono della cittadinanza dell'Unione ai termini del detto art. 17, n. 1 [ora art. 20 TFUE], e possono dunque avvalersi eventualmente dei diritti afferenti a tale status, in particolare del diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, come conferito dall'art. 18, n. 1, CE [ora art. 21 TFUE].

20 Per quanto riguarda l'ambito di applicazione materiale dell'art. 18, n. 1, CE [ora art. 21 TFUE], la questione dell'applicabilità ratione materiae di tale disposizione alla controversia principale e' stata sollevata nel procedimento dinanzi alla Corte. Secondo la PUR e taluni degli Stati membri che hanno presentato osservazioni a quest'ultima, la detta disposizione potrebbe essere invocata solo qualora, oltre il semplice esercizio della libertà di circolazione, i fatti della causa principale si riferiscano ad una materia disciplinata dal diritto comunitario per cui

quest'ultimo dovrebbe essere applicato *rationae materiae* a tale controversia. Secondo tale interpretazione, la sig.ra Tas-Hagen ed il sig. Tas non potrebbero far valere nella fattispecie alcuna violazione dell'art. 18, n. 1, CE [ora art. 21 TFUE], in quanto le prestazioni per le vittime di guerra civili non rientrano nell'ambito di applicazione del diritto comunitario.

21. A tal riguardo, occorre rilevare che, allo stadio attuale dello sviluppo del diritto comunitario, una prestazione come quella in questione nella causa principale, che ha lo scopo di risarcire le vittime di guerra civili dal danno psichico o fisico che hanno subito, rientra nella competenza degli Stati membri.

22. Tuttavia, questi ultimi devono esercitare una tale competenza nel rispetto del diritto comunitario, in particolare delle disposizioni del Trattato relative alla liberta` riconosciuta a qualsiasi cittadino dell'Unione di circolare e di soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri.

23. Inoltre, e` pacifico che la cittadinanza dell'Unione di cui all'art. 17 CE [ora art. 20 TFUE] non ha lo scopo di ampliare la sfera di applicazione *rationae materiae* del Trattato anche a situazioni nazionali che non abbiano alcun collegamento con il diritto comunitario (sentenze 5 giugno 1997, cause riunite C 64/96 e C 65/96, Uecker e Jacquet, Racc. pag. I 3171, punto 23, nonche` 2 ottobre 2003, causa C 148/02, Garcia Avello, Racc. pag. I 11613, punto 26).

24. Nella fattispecie, occorre constatare che una situazione come quella dei ricorrenti nella causa principale rientra nel diritto alla libera circolazione e al libero soggiorno dei cittadini dell'Unione negli Stati membri.

25. Occorre rilevare, a tal riguardo, che la sig.ra Tas-Hagen ed il sig. Tas, stabilendo la loro residenza in Spagna, hanno esercitato il diritto riconosciuto dall'art. 18, n. 1, CE [ora art. 21 TFUE], a qualsiasi cittadino dell'Unione di circolare e soggiornare liberamente sul territorio di uno Stato membro diverso da quello di cui e` cittadino.

26. Inoltre, emerge chiaramente dal fascicolo trasmesso alla Corte dal giudice del rinvio che il rigetto delle domande di prestazione presentate dalla sig.ra Tas-Hagen e dal sig. Tas risulta dal fatto che, alla data di presentazione delle medesime, gli interessati avevano stabilito la loro residenza in Spagna.

27. Orbene, poiche` per l'ottenimento di una prestazione concessa alle vittime di guerra civili come quella in questione nella causa principale, la WUBO impone che i richiedenti abbiano, alla data di presentazione dell'istanza, la loro residenza nei Paesi Bassi, e` giocoforza constatare che, in tali condizioni, l'esercizio da parte degli interessati del diritto di circolare e di soggiornare liberamente in uno Stato membro diverso da quello di cui sono cittadini e` stato atto a pregiudicare la possibilita` di ottenere il versamento della detta prestazione.

28. Risulta da quanto precede che, poiche` l'esercizio da parte della sig.ra Tas-Hagen e del sig. Tas di un diritto riconosciuto dall'ordinamento giuridico comunitario ha un'incidenza sul diritto di questi ultimi all'ottenimento di una prestazione prevista dalla normativa nazionale, una situazione di tale tipo non puo` essere considerata come puramente interna e come non avente alcun collegamento con il diritto comunitario.

29. Occorre dunque esaminare se l'art. 18, n. 1, CE [ora art. 21 TFUE], che e` applicabile ad una situazione come quella nella causa principale, debba essere interpretato nel senso che esso osta ad una normativa nazionale che imponga che i richiedenti di una prestazione concessa alle vittime di guerra civili, alla data della presentazione della loro domanda, siano residenti nei Paesi Bassi. [...]

30. Per quanto riguarda la portata dell'art. 18, n. 1, CE [ora art. 21 TFUE], la Corte ha gia` affermato che le facilitazioni previste dal Trattato in materia di libera circolazione non potrebbero dispiegare pienamente i propri effetti se un cittadino di uno Stato membro potesse essere dissuaso dal farne uso dagli ostacoli posti al suo soggiorno nello Stato membro ospitante a causa di una normativa del suo Stato d'origine che penalizzi il fatto che egli ne abbia usufruito (sentenza 29 aprile 2004, causa C 224/02, Pusa, Racc. pag. I 5763, punto 19).

31. Una normativa nazionale che svantaggia taluni cittadini di uno Stato per il solo fatto che essi

hanno esercitato la loro liberta` di circolare e soggiornare in un altro Stato membro, rappresenta una restrizione delle liberta` riconosciute dall'art. 18, n. 1, CE [ora art. 21 TFUE] a tutti i cittadini dell'Unione (v., sentenza 18 luglio 2006, causa C 406/04, De Cuyper, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 39).

32. Orbene, la WUBO costituisce una restrizione di tale tipo. Infatti, poiche' assoggetta il beneficio della prestazione istituita a vantaggio delle vittime di guerra civili alla condizione che gli interessati abbiano la loro residenza sul territorio nazionale alla data di presentazione della domanda, tale legge e` idonea a dissuadere i cittadini olandesi che si trovano in una situazione analoga a quella dei ricorrenti nella causa principale dall'esercitare la loro liberta` di circolare e di soggiornare fuori dai Paesi Bassi.

33. Una restrizione del genere puo` essere giustificata, con riferimento al diritto comunitario, solo se e` basata su considerazioni oggettive di interesse generale, indipendenti dalla cittadinanza delle persone interessate, ed e` adeguatamente commisurata allo scopo legittimamente perseguito dal diritto nazionale (sentenza De Cuyper, cit., punto 40).

34. Per quanto riguarda il primo requisito, afferente all'esistenza di considerazioni obiettive di interesse generale, dalla decisione di rinvio emerge che la limitazione da parte della WUBO, mediante il requisito di residenza, del numero di coloro che possono beneficiare delle prestazioni istituite da tale legge risulta dall'intenzione del legislatore olandese di circoscrivere l'obbligo di solidarieta` nei confronti delle vittime di guerra civili alle sole persone che hanno avuto un collegamento con il popolo olandese durante e dopo la guerra. Il requisito di residenza sarebbe dunque una manifestazione nel grado di collegamento di queste con tale societa`.

35. E' vero che tale obiettivo di solidarieta` puo` costituire una considerazione obiettiva di interesse generale. Inoltre, occorre che il requisito di proporzionalita` ricordato al punto 33 della presente sentenza sia soddisfatto. Dalla giurisprudenza emerge che una misura e` proporzionata quando e` idonea a realizzare l'obiettivo perseguito ma al contempo non va oltre quanto necessario per il suo raggiungimento (sentenza De Cuyper, cit., punto 42).

36. A tal riguardo, per quanto riguarda prestazioni che non sono disciplinate dal diritto comunitario, gli Stati membri hanno un ampio potere discrezionale per quanto riguarda la fissazione dei criteri di valutazione di un tale collegamento, pur rispettando i limiti imposti dal diritto comunitario.

37. Tuttavia, un requisito di residenza come quello in questione nella causa principale non puo` essere qualificato come mezzo atto a raggiungere l'obiettivo perseguito.

38. Infatti, come ha rilevato l'avvocato generale ai paragrafi 67 e 68 delle sue conclusioni, un criterio che impone un requisito di residenza non puo` essere considerato un segno sufficientemente indicativo del collegamento dei richiedenti con lo Stato membro che concede la prestazione, quando esso e` idoneo, come e` il caso del criterio in questione nella causa principale, a condurre a risultati divergenti per persone residenti all'estero e il cui livello di integrazione nella societa` dello Stato membro che concede la prestazione considerata e` paragonabile da tutti i punti di vista.

39. Pertanto, la fissazione di un requisito di residenza come quello usato nella causa principale, riferito esclusivamente alla data di presentazione della domanda di prestazione, non e` un criterio sufficientemente indicativo del grado di collegamento del richiedente con la societa` che ne testimonia cosi` la sua solidarieta`. Emerge da quanto precede, che tale requisito di residenza non rispetta il principio di proporzionalita` ricordato ai punti 33 e 35 della presente sentenza.

40. Tenuto conto delle considerazioni che precedono, occorre risolvere la questione proposta nel senso che l'art. 18, n. 1, CE [ora art. 21 TFUE], osta ad una disciplina di uno Stato membro ai sensi della quale quest'ultimo nega ad un suo cittadino l'assegnazione di un'indennita` a favore di vittime di guerra civili esclusivamente in ragione del fatto che l'interessato, alla data di presentazione della domanda non risiedeva nel territorio del detto Stato membro, bensì nel territorio di un altro Stato membro».

23 ottobre 2007, *Rhiannon Morgan c. Bezirksregierung Köln e Iris Bucher c. Landrat des Kreises Düren*, cause riunite C-11/06 e C-12/06, Racc. p. I-9161.

*La signora Morgan, cittadina tedesca, dopo aver terminato gli studi secondari in Germania, si trasferiva in Gran Bretagna dove lavorava per un anno come “ragazza alla pari” e successivamente s’iscriveva ad un corso di genetica applicata presso l’University of the West of England a Bristol per il quale chiedeva un sussidio all’autorità amministrativa competente di Colonia (Bezirksregierung Köln) sostenendo, in particolare, che nel territorio tedesco non era disponibile un ciclo di studi ad indirizzo genetico. La richiesta veniva respinta poiché la legge federale tedesca in materia di incentivi individuali alla formazione (Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung – Bundesausbildungsförderungsgesetz; in prosieguo: il «BAföG») subordinava l’erogazione del sussidio alla condizione che gli studi compiuti al di fuori della Germania costituiscano la prosecuzione di una formazione seguita per un periodo di almeno un anno nel territorio tedesco (in prosieguo: il «requisito della prima fase di studi»). La signora Bucher, anch’essa cittadina tedesca, nel 2003 lasciava Bonn, dove aveva vissuto con i suoi genitori, per trasferirsi con il proprio convivente a Düren, località sita in Germania alla frontiera con i Paesi Bassi e si recava nella città olandese di Heerlen per ivi seguire degli studi di ergoterapia. L’autorità amministrativa competente di Düren (Landrat des Kreises), le rifiutava il sussidio per tali studi in quanto essa avrebbe fissato la propria residenza in una zona di confine al solo scopo di seguire la sua formazione professionale. Il tribunale amministrativo di Aix-la-Chapelle (Verwaltungsgericht Aachen), dinanzi al quale le due signore hanno impugnato i dinieghi delle autorità amministrative tedesche, si rivolge alla Corte di giustizia, chiedendo sostanzialmente se la libertà di circolazione dei cittadini dell’Unione di cui agli artt. 17 e 18 CE (oggi artt. 20 e 21 TFUE) osta alle disposizioni della BAföG che subordinano la possibilità ottenere sussidi alla condizione che gli studi compiuti al di fuori della Germania costituiscano la prosecuzione di una formazione seguita per un periodo di almeno un anno nel territorio tedesco e al diniego di concedere sussidi alla formazione ad un proprio cittadino in quanto pendolare in un altro Stato membro. La Corte, in particolare, ha osservato:*

« 22. Si deve ricordare che, in quanto cittadine tedesche, le sig.re Morgan e Bucher godono della cittadinanza dell’Unione ai termini del detto art. 17, n. 1, CE [ora art. 20, par. 1, TFUE] e possono dunque avvalersi, eventualmente anche nei confronti del loro Stato membro *d’origine*, dei diritti afferenti a tale status (v. sentenza 26 ottobre 2006, causa C-192/05, Tas-Hagen e Tas, Racc. pag. I-10451, punto 19).

23. Tra le fattispecie che rientrano nell’ambito di applicazione del diritto comunitario figurano quelle relative all’esercizio delle libertà fondamentali garantite dal Trattato CE, in particolare quelle attinenti alla libertà di circolare e soggiornare nel territorio degli Stati membri, quale conferita dall’art. 18 CE [ora art. 21 TFUE] (v. sentenza 11 settembre 2007, causa C-76/05, Schwarz e Gootjes-Schwarz, Racc. pag. I-6849, punto 87 e giurisprudenza citata). Nelle cause principali gli aiuti in questione riguardano appunto studi compiuti in un altro Stato membro.

24. In proposito, si deve anzitutto precisare che, se è pur vero [...] che gli Stati membri sono competenti, in forza dell’art. 149, n. 1, CE [ora art. 165, par. 1, TFUE], per quanto riguarda il contenuto dell’insegnamento e l’organizzazione dei loro rispettivi sistemi di istruzione, non è men vero che tale competenza deve essere esercitata nel rispetto del diritto comunitario (v., in questo senso, sentenze 13 novembre 1990, causa C-308/89, di Leo, Racc. pag. I-4185, punti 14 e 15; 8 giugno 1999, causa C-337/97, Meeusen, Racc. pag. I-3289, punto 25; 7 luglio 2005, causa C-147/03, Commissione/Austria, Racc. pag. I-5969, punti 31-35, nonché Schwarz e Gootjes-Schwarz, cit., punto 70), e, in particolare, delle disposizioni del Trattato relative alla libertà di circolare e soggiornare nel territorio degli Stati membri quale conferita dall’art. 18, n. 1, CE [ora art. 21, par. 1, TFUE] (v., in questo senso, sentenza Schwarz e Gootjes-Schwarz, cit., punto 99).

25. Si deve poi rilevare che una normativa nazionale che penalizzi taluni suoi cittadini per il solo

fatto di aver esercitato la loro libertà di circolare e di soggiornare in un altro Stato membro rappresenta una restrizione delle libertà riconosciute dall'art. 18, n. 1, CE [ora art. 21, par. 1, TFUE] a tutti i cittadini dell'Unione (v. sentenze 18 luglio 2006, causa C-406/04, De Cuyper, Racc. pag. I-6947, punto 39; Tas-Hagen e Tas, cit., punto 31, nonché Schwarz e Gootjes-Schwarz, cit., punto 93).

26. Infatti, le facilitazioni previste dal Trattato in materia di circolazione dei cittadini dell'Unione non potrebbero dispiegare pienamente i loro effetti se un cittadino di uno Stato membro potesse essere dissuaso dall'avvalersene dagli ostacoli posti al suo soggiorno in un altro Stato membro a causa di una normativa del suo Stato d'origine che lo penalizzi per il solo fatto che egli ne abbia usufruito (v., in questo senso, sentenze 11 luglio 2002, causa C-224/98, D'Hoop, Racc. pag. I-6191, punto 31; 29 aprile 2004, causa C-224/02, Pusa, Racc. pag. I-5763, punto 19, nonché Schwarz e Gootjes-Schwarz, cit., punto 89).

27. Tale considerazione è particolarmente importante nel settore dell'istruzione, tenuto conto degli obiettivi perseguiti dagli artt. 3, n. 1, lett. q), CE e 149 [ora art. 165 TFUE], n. 2, secondo trattino, CE, ovvero, in particolare, favorire la mobilità degli studenti e degli insegnanti (v. citate sentenze D'Hoop, punto 32, e Commissione/Austria, punto 44).

28. Di conseguenza, allorché uno Stato membro prevede un sistema di aiuti alla formazione che consente a studenti di beneficiarne nell'ipotesi in cui compiano studi in un altro Stato membro, esso deve far sì che le modalità di concessione di tali aiuti non creino una limitazione ingiustificata al detto diritto di circolare e soggiornare nel territorio degli altri Stati membri (v., per analogia, riguardo all'art. 39 CE [ora art. 45 TFUE], sentenza 17 marzo 2005, causa C-109/04, Kranemann, Racc. pag. I-2421, punto 27).

29. Nella fattispecie, è pacifico che le ricorrenti nella causa principale, che hanno iniziato i loro studi superiori in uno Stato membro diverso dalla Repubblica federale di Germania, sono state assoggettate, per beneficiare degli aiuti alla formazione, al requisito della prima fase di studi, che è tuttavia imposto solo nel caso di studi seguiti al di fuori del territorio nazionale.

30. Orbene, il duplice obbligo [...] derivante dal requisito della prima fase di studi, in considerazione degli inconvenienti personali, dei costi aggiuntivi nonché degli eventuali ritardi che esso comporta, è atto a dissuadere cittadini dell'Unione dal lasciare la Repubblica federale di Germania per seguire studi in un altro Stato membro e avvalersi così della loro libertà di circolare e soggiornare in quest'ultimo, quale conferita dall'art. 18, n. 1, CE [ora art. 21, par. 1, TFUE].

31. Così, la necessità per uno studente di trascorrere un anno presso un istituto di istruzione situato nel territorio tedesco prima di poter percepire aiuti per la formazione seguita in un altro Stato membro è idonea a dissuaderlo dal recarsi successivamente in un altro Stato membro per proseguire i suoi studi. Ciò è vero a maggior ragione laddove tale anno non sia riconosciuto ai fini del calcolo della durata degli studi nell'altro Stato membro.

32. [...] gli effetti restrittivi derivanti dal requisito della prima fase di studi non sono né troppo aleatori né troppo insignificanti, in particolare per coloro che dispongono di risorse finanziarie più limitate, per poter costituire una limitazione della libertà di circolare e di soggiornare nel territorio degli Stati membri, quale conferita dall'art. 18, n. 1, CE [ora art. 21, par. 1, TFUE].

33. Una restrizione del genere può essere giustificata, con riferimento al diritto comunitario, solo se è basata su considerazioni oggettive di interesse generale, indipendenti dalla cittadinanza delle persone interessate, ed è commisurata allo scopo legittimamente perseguito dal diritto nazionale (sentenze citate De Cuyper, punto 40; Tas-Hagen e Tas, punto 33, nonché Schwarz e Gootjes-Schwarz, punto 94). Dalla giurisprudenza emerge che una misura è proporzionata quando è idonea a realizzare l'obiettivo perseguito, ma al contempo non va oltre quanto necessario per il suo raggiungimento (sentenza De Cuyper, cit., punto 42).

34. È alla luce dei criteri della giurisprudenza ricordata nel punto precedente che occorre esaminare gli argomenti presentati alla Corte diretti a giustificare il requisito della prima fase di studi.

35. In primo luogo, secondo la Bezirksregierung Köln, tale requisito sarebbe giustificato

dall'intento di garantire che l'aiuto alla formazione sia accordato ai soli studenti meritevoli. Del pari, all'udienza, il governo tedesco ha sottolineato che tale requisito ha lo scopo di consentire agli studenti di dimostrare la loro volontà di seguire e concludere i loro studi con successo e celermente.

36. È fuor di dubbio che l'obiettivo di garantire che gli studenti concludano il loro ciclo di studi velocemente, contribuendo così, in particolare, all'equilibrio finanziario del sistema di istruzione dello Stato membro interessato, è idoneo a costituire uno scopo legittimo nell'ambito dell'organizzazione del detto sistema. Tuttavia, nessun elemento fornito alla Corte consente di ritenere che il requisito della prima fase di studi seguiti in Germania sia o possa essere adatto, in quanto tale, a garantire la conclusione del loro ciclo di studi da parte degli studenti interessati. Inoltre, l'imposizione di tale requisito nelle controversie principali, nei limiti in cui esso può avere la conseguenza, in pratica, di allungare la durata globale degli studi per i quali sono stati concessi i sussidi controversi nella causa principale, appare incoerente con il detto obiettivo e, pertanto, inidonea a realizzarlo. Un requisito siffatto non può quindi essere considerato proporzionato all'obiettivo perseguito.

37. In secondo luogo, il governo tedesco ha parimenti sostenuto, all'udienza, che il requisito della prima fase di studi ha lo scopo di consentire agli studenti di verificare se abbiano fatto «la scelta giusta» per i loro studi.

38. Nondimeno, tale requisito, esigendo una continuità tra gli studi seguiti per il periodo di almeno un anno in Germania e quelli seguiti in un altro Stato membro, appare incoerente con tale obiettivo. Tale criterio di continuità, infatti, è atto non solo a dissuadere, se non ad impedire, agli studenti di seguire in uno Stato membro diverso dalla Repubblica federale di Germania una formazione differente da quella seguita per un periodo di almeno un anno in territorio tedesco, ma anche, per tale fatto, a dissuaderli dall'abbandonare la formazione inizialmente prescelta laddove ritengano che la scelta fatta non sia più ad essi confacente e desiderino seguire la loro formazione in uno Stato membro diverso dalla Repubblica federale di Germania.

39. Peraltro, per quel che riguarda le formazioni per le quali non esistano equivalenti nel territorio tedesco, tale requisito di continuità, come ha rilevato il giudice del rinvio, costringe studenti interessati – cui, [...], ritengono di appartenere le ricorrenti nelle cause principali –, a scegliere tra rinunciare completamente alla formazione che avevano inteso seguire in un altro Stato membro oppure perdere completamente il vantaggio degli aiuti alla formazione. Il requisito in questione non può essere quindi considerato proporzionato all'obiettivo diretto ad agevolare una scelta oculata della formazione che gli studenti interessati si propongono di seguire.

40. In terzo luogo, il governo tedesco ha sostenuto inoltre, all'udienza, che il sistema tedesco di aiuti alla formazione, considerato nel suo complesso, è inteso a promuovere il compimento di studi negli Stati membri diversi dalla Repubblica federale di Germania. Gli studenti interessati, infatti, posto che abbiano soddisfatto il requisito della prima fase di studi, potrebbero beneficiare di un aiuto alla formazione per un anno aggiuntivo qualora rientrano in Germania per completare i loro studi presso un istituto di insegnamento tedesco e potrebbero richiedere anche contributi per talune spese di viaggio nonché, eventualmente e in certi limiti predefiniti, per le spese di iscrizione e di assicurazione malattia.

41. In proposito, è sufficiente constatare che tali elementi, certamente utili per gli studenti che soddisfino il requisito della prima fase di studi, non sono come tali atti a giustificare la limitazione del diritto di libera circolazione e di soggiorno previsto all'art. 18 CE [ora art. 21 TFUE], costituita da questo stesso requisito, in particolare per quanto riguarda gli studenti che si rechino in un altro Stato membro per compirvi tutti i loro studi superiori, i quali non concluderanno quindi i loro studi presso un istituto di insegnamento situato nel territorio tedesco.

42. In quarto luogo, la Bezirksregierung Köln, nonché i governi olandese e austriaco sostengono, sostanzialmente, che una limitazione come quella risultante dall'applicazione del requisito della prima fase di studi può essere giustificata dall'interesse ad evitare che gli aiuti alla formazione concessi per studi seguiti integralmente in uno Stato membro diverso da quello d'origine divengano



un onere irragionevole che potrebbe portare all'abbassamento generale del livello globale delle prestazioni concesse per gli studi nello Stato membro d'origine. Quanto al governo svedese e alla Commissione, essi considerano legittimo per uno Stato membro, in materia di concessione degli aiuti alla formazione, di assicurarsi che gli studenti interessati appartengano tanto alla sua società in generale quanto al suo sistema d'istruzione.

43. È ben vero che la Corte ha riconosciuto che può essere legittimo per uno Stato membro, al fine di evitare che la concessione di aiuti diretti a coprire le spese di mantenimento di studenti provenienti da altri Stati membri divenga un onere irragionevole, che potrebbe avere conseguenze sul livello globale degli aiuti che possono essere concessi da tale Stato, di concedere i detti aiuti solo agli studenti che abbiano dimostrato un certo grado di integrazione nella società dello Stato medesimo (sentenza 15 marzo 2005, causa C-209/03, *Bidar*, Racc. pag. I-2119, punti 56 e 57).

44. In linea di principio, se esiste un rischio di un siffatto onere irragionevole, considerazioni analoghe possono applicarsi per quanto riguarda la concessione da parte di uno Stato membro di aiuti alla formazione agli studenti che intendano seguire studi in altri Stati membri.

45. Orbene, nelle cause principali, come ha in sostanza rilevato il giudice del rinvio, il grado di integrazione nella società che uno Stato membro potrebbe legittimamente esigere deve, in ogni caso, essere considerato dimostrato dal fatto che le ricorrenti nelle cause principali sono cresciute in Germania e hanno ivi frequentato le scuole.

46. Risulta pertanto che il requisito della prima fase di studi, che esige che un periodo di studi superiori di almeno un anno sia stato precedentemente effettuato nello Stato membro d'origine, presenta un carattere troppo generale ed esclusivo a tale riguardo. Esso privilegia infatti indebitamente un elemento che non è necessariamente rappresentativo del grado di integrazione nella società di tale Stato membro al momento della richiesta dell'aiuto, eccedendo così quanto necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito e non può quindi essere considerato proporzionato (v., per analogia, sentenza *D'Hoop*, cit., punto 39).

47. In quinto luogo, i governi austriaco, svedese e del Regno Unito, nonché la Commissione ricordano la mancanza di disposizioni di coordinamento tra gli Stati membri in materia di aiuti alla formazione. In mancanza di tali disposizioni, esisterebbe un rischio di cumulo di diritti qualora dovesse essere eliminato un requisito come quello della prima fase di studi.

48. A tal proposito, il governo del Regno Unito ha menzionato, tanto nelle osservazioni scritte, quanto all'udienza, la circostanza che la sig.ra Morgan sembra aver ricevuto da parte delle autorità del Regno Unito, per i suoi studi presso l'University of the West of England, un aiuto economico sotto forma di sussidi per la retta scolastica e le spese di mantenimento nonché di concessione di un prestito.

49. Su questo punto, il governo tedesco ha fatto presente all'udienza, in risposta ai quesiti della Corte, che l'art. 21, n. 3, del Bafög contiene una disposizione diretta a prendere in considerazione, per calcolare il reddito pertinente ai fini dell'applicazione di tale legge, gli aiuti alla formazione o altri sussidi dello stesso tipo eventualmente ricevuti da fonti diverse rispetto alle disposizioni di tale legge.

50. Per contro, il requisito della prima fase di studi non mira in alcun modo ad impedire gli eventuali aiuti dello stesso tipo ricevuti in un altro Stato o a tenerne conto. Non si può dunque utilmente sostenere che tale requisito sia idoneo o necessario, di per sé, a garantire che non si verifichi un cumulo di tali aiuti.

51. Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, occorre risolvere la questione comune alle due cause principali nel senso che gli artt. 17 CE [ora art. 20 TFUE] e 18 CE [ora art. 21 TFUE] ostano, in circostanze come quelle delle cause principali, ad un requisito secondo il quale, per poter beneficiare di aiuti alla formazione concessi per studi seguiti in uno Stato membro diverso da quello di cui sono cittadini gli studenti che ne fanno richiesta, tali studi devono costituire la prosecuzione di una formazione seguita per un periodo di almeno un anno nel territorio dello Stato membro di origine degli studenti medesimi. [...] »

2 marzo 2010, *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, causa C-135/08, non ancora pubblicata in Raccolta.

*Il signor Rottmann, nato in Austria, a Graz, nel 1956, ha acquisito la cittadinanza austriaca per nascita sul territorio di tale Stato ed è diventato, per effetto dell'adesione dell'Austria all'Unione europea, avvenuta il 1 gennaio 1995, anche cittadino dell'Unione. Nello stesso 1995 egli lasciava l'Austria e stabiliva la propria residenza in Germania, a Monaco di Baviera, dove, nel febbraio 1998, presentava una domanda di naturalizzazione, omettendo di indicare che era pendente a suo carico in Austria un procedimento penale per truffa professionale aggravata, in relazione al quale, nel febbraio 1997, il Tribunale penale di Graz aveva emesso nei suoi confronti un mandato di arresto. Il certificato di naturalizzazione gli veniva rilasciato il 5 febbraio 1999 e, conformemente alle norme austriache in materia di cittadinanza, a seguito dell'acquisto della cittadinanza tedesca egli perdeva quella austriaca. Nell'agosto 1999 la città di Monaco di Baviera veniva informata dalle autorità austriache che il signor Rottmann era oggetto di un mandato di arresto in Austria, dove nel luglio 1995 era anche stato sottoposto a interrogatorio in qualità di imputato. Alla luce di tali informazioni il Land della Baviera revocava la naturalizzazione, avendo il signor Rottmann taciuto il procedimento d'indagine pendente in Austria e, pertanto, ottenuto la cittadinanza tedesca con l'inganno. Il signor Rottmann proponeva un ricorso d'annullamento avverso la decisione di revoca della naturalizzazione, fondata sull'art. 48, par. 1, della legge bavarese sul procedimento amministrativo (BayVwVfG), secondo cui «un atto amministrativo illegittimo, anche se divenuto inappellabile, può essere revocato in tutto o in parte con effetto ex nunc o ex tunc (...)». Egli sosteneva, infatti, che la revoca della naturalizzazione lo avrebbe collocato, in violazione del diritto internazionale pubblico, in una situazione di apolidia e che lo status di apolide comportava a sua volta, in violazione del diritto comunitario, la perdita della cittadinanza dell'Unione. Respinto il suo ricorso in primo grado e in appello, il signor Rottmann proponeva ricorso per cassazione («Revision»). Il giudice adito, nutrendo dubbi sulla compatibilità della decisione di revoca controversa e della sentenza d'appello con il diritto comunitario, in particolare con l'art. 17, par. 1, CE (oggi art. 20 TFUE), perché dalla perdita della cittadinanza tedesca sarebbe discesa la perdita della cittadinanza europea e la conseguente apolidia, sospendeva il procedimento dinanzi ad esso pendente e sottoponeva alla Corte di giustizia due questioni pregiudiziali. Quest'ultima, in proposito, ha osservato:*

«36. Con la prima questione e la prima parte della seconda questione, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il diritto dell'Unione, e segnatamente l'art. 17 CE [ora art. 20 TFUE], osti a che uno Stato membro revochi ad un cittadino dell'Unione la cittadinanza di tale Stato acquisita per naturalizzazione in maniera fraudolenta, qualora tale revoca privi l'interessato del suo status di cittadino dell'Unione e del godimento dei diritti ad esso correlati, rendendolo apolide, in quanto l'acquisizione per naturalizzazione della cittadinanza dello Stato membro suddetto aveva determinato, in capo alla persona interessata, la perdita della cittadinanza del suo Stato membro di origine.

37. Tutti i governi che hanno presentato osservazioni alla Corte, nonché il Freistaat Bayern e la Commissione delle Comunità europee fanno valere che le norme disciplinanti l'acquisizione e la perdita della cittadinanza rientrano nella competenza degli Stati membri. Alcuni dei suddetti intervenienti ne deducono che una decisione di revoca della naturalizzazione quale quella di cui alla causa principale non può ricadere nell'ambito del diritto dell'Unione. Essi rinviando, in tale contesto, alla dichiarazione n. 2 sulla cittadinanza di uno Stato membro, allegata dagli Stati membri all'Atto finale del Trattato UE.

38. I governi tedesco e austriaco fanno altresì valere che, al momento della decisione di revoca della naturalizzazione del ricorrente nella causa principale, costui era cittadino tedesco, residente in Germania e destinatario di un atto amministrativo emanante da un'autorità tedesca. Secondo i suddetti governi, sostenuti dalla Commissione, si tratta dunque di una situazione puramente interna priva di qualsiasi collegamento con il diritto dell'Unione, dato che quest'ultimo non sarebbe applicabile per il semplice fatto che uno Stato membro adotti una misura nei confronti di uno dei suoi cittadini. La circostanza che, in una situazione quale quella di cui alla causa principale, l'interessato abbia fatto uso del suo diritto alla libera circolazione prima della sua naturalizzazione non varrebbe di per sé sola a costituire un elemento transfrontaliero atto a giocare un ruolo rispetto alla revoca della naturalizzazione stessa.

39. A questo proposito, occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, la determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientra, in conformità al diritto internazionale, nella competenza di ciascuno Stato membro (sentenze Micheletti e a., [7 luglio 1992, causa C-369/90, Racc. pag. I-4239], punto 10; 11 novembre 1999, causa C-179/98, Mesbah, Racc. pag. I-7955, punto 29, e 19 ottobre 2004, causa C-200/02, Zhu e Chen, Racc. pag. I-9925, punto 37).

40. Vero è che la dichiarazione n. 2 sulla cittadinanza di uno Stato membro, allegata dagli Stati membri all'Atto finale del Trattato UE, nonché la decisione dei Capi di Stato e di governo riuniti nel Consiglio europeo di Edimburgo dell'11 e 12 dicembre 1992, concernente alcuni problemi attinenti al Trattato UE sollevati dalla Danimarca - l'una e l'altra destinate a chiarire una questione particolarmente importante per gli Stati membri, ossia la delimitazione dell'ambito di applicazione *ratione personae* delle disposizioni del diritto dell'Unione che fanno riferimento alla nozione di cittadino - devono essere prese in considerazione quali strumenti di interpretazione del Trattato CE, segnatamente al fine di stabilire la sfera di applicazione *ratione personae* di quest'ultimo.

41. Tuttavia, il fatto che una materia rientri nella competenza degli Stati membri non impedisce che, in situazioni ricadenti nell'ambito del diritto dell'Unione, le norme nazionali di cui trattasi debbano rispettare quest'ultimo [v., in tal senso, sentenze 24 novembre 1998, causa C-274/96, Bickel e Franz, Racc. pag. I-7637, punto 17 (riguardo ad una normativa nazionale in materia penale e di procedura penale); 2 ottobre 2003, causa C-148/02, Garcia Avello, Racc. pag. I-11613, punto 25 (in relazione a norme nazionali in materia di nome delle persone); 12 luglio 2005, causa C-403/03, Schempp, Racc. pag. I-6421, punto 19 (relativamente a norme nazionali in materia di fiscalità diretta), e 12 settembre 2006, causa C-145/04, Spagna/Regno Unito, Racc. pag. I-7917, punto 78 (riguardo a norme nazionali che individuano i titolari del diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni del Parlamento europeo)].

42. Con tutta evidenza, la situazione di un cittadino dell'Unione che - come il ricorrente nella causa principale - si trovi alle prese con una decisione di revoca della naturalizzazione adottata dalle autorità di uno Stato membro, la quale lo ponga, dopo la perdita della cittadinanza di un altro Stato membro da lui posseduta in origine, in una situazione idonea a cagionare il venir meno dello status conferito dall'art. 17 CE [ora art. 20 TFUE] e dei diritti ad esso correlati, ricade, per sua natura e per le conseguenze che produce, nella sfera del diritto dell'Unione.

43. Come la Corte ha sottolineato in varie occasioni, lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri (v., in particolare, sentenze 20 settembre 2001, causa C-184/99, Grzelczyk, Racc. pag. I-6193, punto 31, e 17 settembre 2002, causa C-413/99, Baumbast e R, Racc. pag. I-7091, punto 82).

44. L'art. 17, n. 2, CE [ora art. 20, par. 2, TFUE] ricollega allo status suddetto i doveri e i diritti contemplati dal Trattato CE, tra cui quello di avvalersi dell'art. 12 CE [ora art. 18 TFUE] in tutte le situazioni che rientrano nel campo di applicazione *ratione materiae* del diritto dell'Unione (v., in particolare, sentenze 12 maggio 1998, causa C-85/96, Martínez Sala, Racc. pag. I-2691, punto 62, e Schempp, cit., punto 17).

45. Pertanto, gli Stati membri devono, nell'esercizio della loro competenza in materia di cittadinanza, rispettare il diritto dell'Unione (sentenze Micheletti e a., cit., punto 10; Mesbah, cit.,

punto 29; 20 febbraio 2001, causa C-192/99, Kaur, Racc. pag. I-1237, punto 19, nonché Zhu e Chen, cit., punto 37).

46. Date tali circostanze, spetta alla Corte pronunciarsi sulle questioni pregiudiziali sollevate dal giudice del rinvio, che riguardano i presupposti in presenza dei quali un cittadino dell'Unione può, a motivo della perdita della propria cittadinanza, vedersi privato di tale qualità di cittadino dell'Unione e, dunque, dei diritti a questa connessi.

47. A questo proposito, i dubbi del giudice del rinvio vertono essenzialmente sulla riserva enunciata nella giurisprudenza della Corte citata al punto 45 della presente sentenza, secondo cui gli Stati membri devono, nell'esercizio della loro competenza in materia di cittadinanza, rispettare il diritto dell'Unione, nonché sulle conseguenze di tale riserva in una situazione quale quella oggetto della causa principale.

48. La riserva relativa alla necessità di rispettare il diritto dell'Unione non pregiudica il principio di diritto internazionale già riconosciuto dalla Corte, e ricordato al punto 39 della presente sentenza, secondo cui gli Stati membri sono competenti a determinare i modi di acquisto e di perdita della cittadinanza, ma consacra il principio in virtù del quale, quando si tratti di cittadini dell'Unione, l'esercizio di tale competenza – qualora leda i diritti riconosciuti e tutelati dall'ordinamento giuridico dell'Unione, come in particolare nel caso di una decisione di revoca della naturalizzazione quale quella in questione nella causa principale – può essere sottoposto a un controllo giurisdizionale condotto alla luce del diritto dell'Unione.

49. Contrariamente alla ricorrente nella causa decisa dalla citata sentenza Kaur, la quale, non rispondendo alla definizione di cittadino del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, non ha potuto essere privata dei diritti derivanti dallo status di cittadino dell'Unione, il ricorrente nella causa principale ha incontestabilmente posseduto le cittadinanze prima austriaca e poi tedesca ed ha goduto, di conseguenza, del detto status e dei diritti ad esso correlati.

50. Tuttavia, come evidenziato da vari governi nelle loro osservazioni presentate alla Corte, qualora una decisione di revoca della naturalizzazione, quale quella in questione nella causa principale, sia fondata sulla frode commessa dall'interessato nell'ambito della procedura di acquisizione della cittadinanza di cui trattasi, una simile decisione potrebbe risultare conforme al diritto dell'Unione.

51. Infatti, una decisione di revoca della naturalizzazione a motivo di atti fraudolenti corrisponde ad un motivo di pubblico interesse. Al riguardo, è legittimo che uno Stato membro voglia proteggere il particolare rapporto di solidarietà e di lealtà tra esso e i propri cittadini nonché la reciprocità di diritti e di doveri, che stanno alla base del vincolo di cittadinanza.

52. Tale conclusione in merito alla legittimità, in via di principio, di una decisione di revoca della naturalizzazione adottata in circostanze quali quelle di cui alla causa principale risulta corroborata dalle pertinenti disposizioni della Convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia. Infatti, l'art. 8, n. 2, di quest'ultima stabilisce che una persona può vedersi privata della cittadinanza di uno Stato contraente qualora l'abbia ottenuta mediante false dichiarazioni o qualsiasi altro atto fraudolento. Allo stesso modo, l'art. 7, nn. 1 e 3, della Convenzione europea sulla cittadinanza non vieta ad uno Stato contraente di privare taluno della sua cittadinanza, quand'anche questi diventi in tal modo apolide, nel caso in cui tale cittadinanza sia stata ottenuta dall'interessato mediante una condotta fraudolenta, fornendo false dichiarazioni oppure dissimulando un fatto rilevante.

53. Tale conclusione è peraltro conforme al principio di diritto internazionale generale secondo cui nessuno può essere arbitrariamente privato della propria cittadinanza, il quale viene ripreso all'art 15, n. 2, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e all'art. 4, lett. c), della Convenzione europea sulla cittadinanza. Infatti, allorché uno Stato priva una persona della sua cittadinanza a motivo della condotta fraudolenta, legalmente accertata, da essa posta in essere, una simile privazione non può essere considerata come un atto arbitrario.

54. Tali considerazioni in merito alla legittimità, in via di principio, di una decisione di revoca della naturalizzazione a motivo di atti fraudolenti conservano, di massima, la loro validità nel caso in cui tale revoca determini come conseguenza che l'interessato perda, oltre alla cittadinanza dello Stato

membro di naturalizzazione, la cittadinanza dell'Unione.

55. Tuttavia, in una simile ipotesi, spetta al giudice del rinvio verificare se la decisione di revoca in questione nella causa principale rispetti il principio di proporzionalità per quanto riguarda le conseguenze che essa determina sulla situazione dell'interessato in rapporto al diritto dell'Unione, in aggiunta, se del caso, all'esame della proporzionalità di tale decisione sotto il profilo del diritto nazionale.

56. Pertanto, vista l'importanza che il diritto primario annette allo status di cittadino dell'Unione, è necessario, nell'esaminare una decisione di revoca della naturalizzazione, tener conto delle possibili conseguenze che tale decisione comporta per l'interessato e, eventualmente, per i suoi familiari sotto il profilo della perdita dei diritti di cui gode ogni cittadino dell'Unione. A questo proposito, è importante verificare, in particolare, se tale perdita sia giustificata in rapporto alla gravità dell'infrazione commessa dall'interessato, al tempo trascorso tra la decisione di naturalizzazione e la decisione di revoca, nonché alla possibilità per l'interessato di recuperare la propria cittadinanza di origine.

57. Per quanto riguarda più in particolare quest'ultimo aspetto, uno Stato membro del quale sia stata acquisita la cittadinanza in maniera fraudolenta non può essere ritenuto obbligato, in forza dell'art. 17 CE [ora art. 20 TFUE], ad astenersi dalla revoca della naturalizzazione per il solo fatto che l'interessato non abbia recuperato la cittadinanza del suo Stato membro di origine.

58. Spetta tuttavia al giudice nazionale valutare se, alla luce dell'insieme delle circostanze pertinenti, il rispetto del principio di proporzionalità esiga che, prima che una siffatta decisione di revoca della naturalizzazione divenga efficace, venga concesso all'interessato un termine ragionevole affinché egli possa tentare di recuperare la cittadinanza del suo Stato membro di origine.

59. Alla luce di quanto precede, occorre risolvere la prima questione e la prima parte della seconda questione dichiarando che il diritto dell'Unione, e segnatamente l'art. 17 CE [ora art. 20 TFUE], non osta a che uno Stato membro revochi ad un cittadino dell'Unione la cittadinanza di tale Stato acquisita per naturalizzazione, qualora questa sia stata ottenuta in maniera fraudolenta, a condizione che tale decisione di revoca rispetti il principio di proporzionalità. [...]

60. Con la seconda parte della seconda questione, il giudice del rinvio chiede in sostanza se, qualora un cittadino dell'Unione posto in una situazione quale quella del ricorrente nella causa principale si veda colpito da una decisione di revoca della naturalizzazione che rischia di portare alla perdita del suo status di cittadino dell'Unione, il diritto dell'Unione, e segnatamente l'art. 17 CE [ora art. 20 TFUE], debba essere interpretato nel senso che lo Stato membro di cui il predetto possedeva in origine la cittadinanza ha l'obbligo di interpretare la propria normativa nazionale in modo da evitare la perdita suddetta, consentendo all'interessato di recuperare tale cittadinanza.

61. Nella specie, occorre rilevare che la revoca della naturalizzazione acquisita in Germania dal ricorrente nella causa principale non è divenuta definitiva e che nessuna decisione riguardo al suo status è stata adottata dallo Stato membro di cui egli possedeva in origine la cittadinanza, ossia la Repubblica d'Austria.

62. Nel contesto del presente rinvio pregiudiziale, occorre ricordare che i principi affermati nella presente sentenza in ordine alla competenza degli Stati membri in materia di cittadinanza, nonché l'obbligo di questi ultimi di esercitare tale competenza nel rispetto del diritto dell'Unione, si applicano tanto allo Stato membro di naturalizzazione quanto allo Stato membro di cittadinanza originaria.

63. Tuttavia, la Corte non può pronunciarsi sulla questione se il diritto dell'Unione osti ad una decisione che non è stata ancora adottata. Infatti, come rilevato dal governo austriaco all'udienza, spetterà eventualmente alle autorità austriache adottare una decisione sul punto se il ricorrente nella causa principale recupererà la propria cittadinanza di origine e, se del caso, ai giudici austriaci valutare la regolarità di tale decisione, una volta che questa sarà stata adottata, alla luce dei principi affermati nella presente sentenza.

64. Tenuto conto di quanto precede, non è necessario statuire, nell'ambito del presente rinvio, sulla

seconda parte della seconda questione ».

23 novembre 2010, *Land Baden-Württemberg c. Panagiotis Tsakouridis*, causa C-145/09, non ancora pubblicata in Raccolta.

*Il sig. Tsakouridis, cittadino greco, nato in Germania nel 1978, dall'ottobre 2001 disponeva in tale Stato di un permesso di soggiorno illimitato. Dal 2004, si recava periodicamente sull'isola di Rodi dove gestiva un chiosco di crêpes. A seguito di diverse condanne penali, da ultimo per associazione nello spaccio di stupefacenti in grandi quantità, che complessivamente superavano la soglia dei cinque anni di detenzione, con decisione 19 agosto 2008, l'autorità competente (Regierungspräsidium Stuttgart) dichiarava la perdita del diritto di ingresso e di soggiorno nel territorio tedesco e comunicava al sig. Tsakouridis che poteva essere oggetto di una misura di allontanamento verso la Grecia per «motivi imperativi di pubblica sicurezza» ai sensi dell'art. 28, par. 3, lett. a), della direttiva 2004/38 e dell'art. 6, par. 5, della legge sulla libera circolazione dei cittadini dell'Unione (in prosieguo: FreizügG/EU). Il giudice d'appello (Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg) investito della controversia relativa alla legittimità di tale decisione, decideva di sospendere il procedimento e di rivolgersi alla Corte di giustizia chiedendo innanzitutto entro quali limiti le assenze dal territorio dello Stato membro ospitante durante il periodo di cui all'art. 28, par. 3, lett. a), della direttiva 2004/38, cioè durante i dieci anni precedenti la decisione di allontanamento dell'interessato, impediscano a quest'ultimo di beneficiare della protezione rafforzata prevista da tale disposizione. La Corte ha osservato:*

« 23. Secondo la giurisprudenza della Corte, la direttiva 2004/38 mira ad agevolare l'esercizio del diritto primario e individuale di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri che il Trattato conferisce direttamente ai cittadini dell'Unione e il suo oggetto consiste, in particolare, nel rafforzare il citato diritto, di modo che detti cittadini non possono trarre diritti da questa direttiva in misura minore rispetto agli atti di diritto derivato che essa modifica o abroga (v. sentenze 25 luglio 2008, causa C-127/08, *Metock e a.*, Racc. pag. I 6241, punti 59 e 82, nonché 7 ottobre 2010, causa C 162/09, *Lassal*, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 30).

24. Risulta dal ventitreesimo 'considerando' della direttiva 2004/38 che l'allontanamento dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari per motivi d'ordine pubblico o di pubblica sicurezza costituisce una misura che può nuocere gravemente alle persone che, essendosi avvalse dei diritti e delle libertà loro conferite dal Trattato, si siano effettivamente integrate nello Stato membro ospitante.

25. È questa la ragione per cui, come risulta dal ventiquattresimo 'considerando' della direttiva 2004/38, essa istituisce un sistema di protezione contro le misure di allontanamento fondato sul grado d'integrazione della persona interessata nello Stato membro ospitante, di modo che quanto più forte è l'integrazione dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari nello Stato membro ospitante, tanto più elevata dovrebbe essere la loro protezione contro l'allontanamento.

26. In tale prospettiva, l'art. 28, n. 1, di detta direttiva stabilisce, in termini generali, che, prima di adottare un provvedimento di allontanamento dal territorio per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza, lo Stato membro ospitante tiene conto di elementi quali la durata del soggiorno dell'interessato nel suo territorio, la sua età, il suo stato di salute, la sua situazione familiare e economica, la sua integrazione sociale e culturale nello Stato membro ospitante e l'importanza dei suoi legami con il paese d'origine.

27. Secondo il n. 2 di tale articolo, un cittadino dell'Unione o un suo familiare, qualunque sia la sua cittadinanza, che abbiano acquisito il diritto di soggiorno permanente sul territorio dello Stato membro ospitante in applicazione dell'art. 16 della stessa direttiva, non possono essere oggetto di un provvedimento di allontanamento dal territorio «se non per gravi motivi di ordine pubblico o di

pubblica sicurezza».

28. Per quanto riguarda i cittadini dell'Unione che hanno soggiornato nello Stato membro per i precedenti dieci anni, l'art. 28, n. 3, della direttiva 2004/38 rafforza notevolmente la protezione contro i provvedimenti di allontanamento stabilendo che un provvedimento siffatto non può essere adottato, a meno che la decisione sia fondata su «motivi imperativi di pubblica sicurezza definiti dallo Stato membro».

29. Orbene, l'art. 28, n. 3, lett. a), della direttiva 2004/38, pur subordinando il beneficio della protezione rafforzata alla presenza dell'interessato sul territorio dello Stato membro di cui trattasi per un periodo di dieci anni precedenti il provvedimento di allontanamento, tace sulle circostanze che possono comportare l'interruzione del periodo di soggiorno di dieci anni ai fini dell'acquisto del diritto alla protezione rafforzata contro l'allontanamento prevista da detta disposizione.

30. Partendo dalla premessa secondo cui, analogamente al diritto di soggiorno permanente, la protezione rafforzata viene acquisita in seguito ad un soggiorno di una certa durata nello Stato membro ospitante e che essa può essere successivamente perduta, il giudice del rinvio ritiene possibile applicare per analogia i criteri previsti all'art. 16, n. 4, della direttiva 2004/38.

31. Se è certamente vero che il ventitreesimo e il ventiquattresimo 'considerando' della direttiva 2004/38 prevedono una particolare protezione per le persone che si sono effettivamente integrate nello Stato membro ospitante, segnatamente quando vi sono nate e vi hanno soggiornato tutta la loro vita, tuttavia, alla luce del tenore letterale dell'art. 28, n. 3, della direttiva 2004/38, il criterio determinante consiste nel sapere se il cittadino dell'Unione abbia soggiornato in tale Stato membro durante i dieci anni precedenti la decisione di allontanamento.

32. Per quanto riguarda il problema di sapere entro quali limiti le assenze dal territorio dello Stato membro ospitante durante il periodo di cui all'art. 28, n. 3, lett. a), della direttiva 2004/38, cioè durante i dieci anni precedenti la decisione di allontanamento dell'interessato, impediscano a quest'ultimo di beneficiare della protezione rafforzata, occorre procedere ad una valutazione complessiva della situazione dell'interessato ogni volta nel preciso momento in cui si pone il problema dell'allontanamento.

33. Le autorità nazionali responsabili dell'applicazione dell'art. 28, n. 3, della direttiva 2004/38 sono tenute a prendere in considerazione tutti gli aspetti rilevanti in ciascun caso di specie, in particolare la durata di ciascuna delle assenze dell'interessato dallo Stato membro ospitante, la durata cumulata e la frequenza di tali assenze, nonché le ragioni che hanno indotto l'interessato a lasciare tale Stato membro. Occorre infatti verificare se le assenze in questione comportino lo spostamento verso un altro Stato del centro degli interessi personali, familiari o professionali dell'interessato.

34. La circostanza che l'interessato abbia fatto oggetto di un rientro forzato nello Stato membro ospitante al fine di scontarvi una pena detentiva e il periodo di detenzione, insieme agli elementi riportati al punto precedente, possono essere presi in considerazione nella valutazione complessiva prevista per determinare se i legami di integrazione precedentemente creati con lo Stato membro ospitante siano stati interrotti.

35. Spetta al giudice nazionale valutare se tale caso si presenti nella causa principale. Qualora giungesse alla conclusione che le assenze del sig. Tsakouridis dal territorio dello Stato membro ospitante non siano tali da impedirgli di beneficiare della protezione rafforzata, egli dovrebbe successivamente esaminare se la decisione di allontanamento sia fondata su motivi imperativi di pubblica sicurezza ai sensi dell'art. 28, n. 3, della direttiva 2004/38.

36. Occorre ricordare che, per fornire una soluzione utile al giudice nazionale, che gli consenta di risolvere la controversia di cui è investito, la Corte può essere indotta a prendere in considerazione norme di diritto dell'Unione alle quali il giudice nazionale non ha fatto riferimento nelle sue questioni pregiudiziali (v., in tal senso, sentenza 8 novembre 2007, causa C 374/05, Gintec, Racc. pag. I 9517, punto 48).

37. Qualora si dovesse accertare che una persona nella situazione del sig. Tsakouridis, che ha acquisito un diritto di soggiorno permanente nello Stato membro ospitante, non soddisfa il requisito

di soggiorno stabilito all'art. 28, n. 3, della direttiva 2004/38, una misura di allontanamento potrebbe eventualmente essere giustificata in presenza di «gravi motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza», come previsto dall'art. 28, n. 2, della direttiva 2004/38.

38. Alla luce di quanto precede [si deve dichiarare che] l'art. 28, n. 3, lett. a), della direttiva 2004/38 deve essere interpretato nel senso che, per stabilire se un cittadino dell'Unione abbia soggiornato nello Stato membro ospitante durante i dieci anni precedenti la decisione di allontanamento, criterio determinante per la concessione della protezione rafforzata accordata da tale disposizione, occorre prendere in considerazione tutti gli aspetti rilevanti in ciascun caso di specie, in particolare la durata di ciascuna delle assenze dell'interessato dallo Stato membro ospitante, la durata cumulata e la frequenza di tali assenze, nonché le ragioni che hanno indotto l'interessato a lasciare tale Stato membro e che possono determinare se dette assenze comportino o meno lo spostamento verso un altro Stato del centro dei suoi interessi personali, familiari o professionali ».

*Il giudice del rinvio chiede altresì se ed entro quali limiti la criminalità legata al traffico di stupefacenti in associazione criminale possa rientrare nella nozione di «motivi imperativi di pubblica sicurezza», nel caso in cui detto giudice accerti che il cittadino dell'Unione abbia soggiornato nello Stato membro ospitante nei precedenti dieci anni beneficiando della protezione di cui all'art. 28, par. 3, della direttiva n. 2004/38, ovvero nella nozione di «gravi motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza», nel caso in cui lo stesso accerti che tale cittadino abbia acquisito il diritto di soggiorno permanente ai sensi dell'art. 28, par. 2, di detta direttiva. La Corte ha osservato:*

« 40. Risulta dal tenore letterale dell'art. 28 della direttiva 2004/38 nonché dall'economia di tale disposizione, come rammentati ai punti 24 - 28 della presente sentenza, che, subordinando qualsiasi provvedimento di allontanamento nelle ipotesi previste dall'art. 28, n. 3, di detta direttiva alla presenza di «motivi imperativi» di pubblica sicurezza, nozione notevolmente più restrittiva di quella di «motivi gravi» ai sensi del n. 2 dello stesso articolo, il legislatore dell'Unione ha manifestamente inteso limitare i provvedimenti fondati sul citato n. 3 a «circostanze eccezionali», come si evince dal ventiquattresimo 'considerando' di tale direttiva.

41. Infatti, la nozione di «motivi imperativi di pubblica sicurezza» presuppone non soltanto l'esistenza di un pregiudizio alla pubblica sicurezza, ma altresì che detto pregiudizio presenti un livello di gravità particolarmente elevato, espresso dall'impiego dell'espressione «motivi imperativi».

42. È in tale contesto che va interpretata parimenti la nozione di «pubblica sicurezza» menzionata all'art. 28, n. 3, della direttiva 2004/38.

43. In materia di pubblica sicurezza, la Corte ha dichiarato che tale nozione comprende tanto la sicurezza interna di uno Stato membro quanto la sua sicurezza esterna (v., in particolare, sentenze 26 ottobre 1999, causa C 273/97, Sirdar, Racc. pag. I 7403, punto 17; 11 gennaio 2000, causa C 285/98, Kreil, Racc. pag. I 69, punto 17; 13 luglio 2000, causa C 423/98, Albore, Racc. pag. I 5965, punto 18, e 11 marzo 2003, causa C 186/01, Dory, Racc. pag. I 2479, punto 32).

44. La Corte ha altresì dichiarato che il pregiudizio al funzionamento delle istituzioni e dei servizi pubblici essenziali nonché la sopravvivenza della popolazione, come il rischio di perturbazioni gravi dei rapporti internazionali o della coesistenza pacifica dei popoli, o ancora il pregiudizio agli interessi militari, possono ledere la pubblica sicurezza (v., in particolare, sentenze 10 luglio 1984, causa 72/83, Campus Oil e a., Racc. pag. 2727, punti 34 e 35; 17 ottobre 1995, causa C 70/94, Werner, Racc. pag. I 3189, punto 27; Albore, cit., punto 22, nonché 25 ottobre 2001, causa C 398/98, Commissione/Grecia, Racc. pag. I 7915, punto 29).

45. Non risulta peraltro che obiettivi come la lotta contro la criminalità legata al traffico di stupefacenti in associazione criminale siano necessariamente esclusi da detta nozione.

46. Il traffico di stupefacenti in associazione criminale alimenta una criminalità diffusa, dotata di ingenti risorse economiche ed operative e molto spesso collegata sul piano transnazionale. Alla luce degli effetti devastanti della criminalità legata a tale traffico, la decisione quadro del Consiglio 25



ottobre 2004, 2004/757/GAI, riguardante la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti (GU L 335, pag. 8), afferma, al suo primo 'considerando', che il traffico illecito di stupefacenti rappresenta una minaccia per la salute, la sicurezza e la qualità di vita dei cittadini dell'Unione, oltre che per l'economia legale, la stabilità e la sicurezza degli Stati membri.

47. Infatti, poiché la tossicodipendenza costituisce una calamità per l'individuo e un rischio economico e sociale per l'umanità (v. in tal senso, segnatamente, sentenza 26 ottobre 1982, causa - 221/81, Wolf, Racc. pag. 3681, punto 9, nonché Corte eur. D.U., sentenza Aoulmi c. Francia del 17 gennaio 2006, § 86), il traffico di stupefacenti in associazione criminale potrebbe presentare un livello di gravità tale da minacciare direttamente la serenità e la sicurezza fisica della popolazione nel suo insieme o di una gran parte di essa.

48. Si deve aggiungere che l'art. 27, n. 2, della direttiva 2004/38 sottolinea che il comportamento della persona di cui trattasi deve rappresentare una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave da pregiudicare un interesse fondamentale della società o dello Stato membro in questione, che la sola esistenza di condanne penali non giustifica automaticamente l'adozione di provvedimenti di ordine pubblico o di pubblica sicurezza e che non sono prese in considerazione giustificazioni estranee al caso individuale o attinenti a ragioni di prevenzione generale.

49. Di conseguenza, un provvedimento di allontanamento dev'essere fondato su un esame individuale del singolo caso specifico (v., in particolare, sentenza Metock e a., cit., punto 74) e può essere giustificato da motivi imperativi di pubblica sicurezza ai sensi dell'art. 28, n. 3, della direttiva 2004/38 solo qualora, considerata l'eccezionale gravità della minaccia, un provvedimento del genere sia necessario per la protezione degli interessi che mira a garantire, a condizione che tale obiettivo non possa essere realizzato con provvedimenti meno restrittivi, alla luce della durata della residenza del cittadino dell'Unione nello Stato membro ospitante e, in particolare, delle gravi conseguenze negative che un provvedimento del genere può causare ai cittadini dell'Unione che si sono effettivamente integrati nello Stato membro ospitante.

50. In sede di applicazione della direttiva 2004/38 occorre in particolare ponderare, da un lato, il carattere eccezionale della minaccia di pregiudizio alla pubblica sicurezza a causa del comportamento personale della persona di cui trattasi, eventualmente valutata al momento dell'adozione della decisione di allontanamento (v., in particolare, sentenza 29 aprile 2004, cause riunite C 482/01 e C 493/01, Orfanopoulos e Oliveri, Racc. pag. I 5257, punti 77 79), alla luce in particolare delle pene previste e di quelle irrogate, del grado di coinvolgimento nell'attività criminosa, della portata del danno e, eventualmente, della tendenza alla recidiva (v. in tal senso, segnatamente, sentenza 27 ottobre 1977, causa 30/77, Bouchereau, Racc. pag. 1999, punto 29), e, dall'altro, il rischio di compromettere il reinserimento sociale del cittadino dell'Unione nello Stato in cui è effettivamente integrato, reinserimento che rientra non solo nell'interesse di quest'ultimo, bensì dell'Unione europea in generale, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 95 delle sue conclusioni.

51. La pena pronunciata deve essere presa in considerazione come elemento di tale insieme di fattori. Una condanna ad una pena di cinque anni non può comportare una decisione di allontanamento, come previsto dalla normativa nazionale, senza tener conto degli elementi descritti al punto precedente, il che deve essere verificato dal giudice nazionale.

52. Nell'ambito di tale valutazione occorre prendere in considerazione i diritti fondamentali di cui la Corte garantisce il rispetto, in quanto si possono addurre motivi di interesse generale per giustificare una misura nazionale idonea ad ostacolare l'esercizio della libera prestazione dei servizi solo qualora detta misura sia conforme a tali diritti (v., in particolare, sentenza Orfanopoulos e Oliveri, cit., punti 97 99), e in particolare il diritto al rispetto della vita privata e familiare come sancito all'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e all'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (v., in particolare, sentenza 5 ottobre 2010, causa C 400/10 PPU, McB., non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 53, e Corte eur. D. U., sentenza Maslov c. Austria [GC] del 23 giugno 2008, Recueil

des arrêts et décisions 2008, §§ 61 e segg.).

53. Per valutare se l'ingerenza ipotizzata sia proporzionata alla finalità legittima perseguita, nella fattispecie la protezione della pubblica sicurezza, occorre prendere in considerazione segnatamente la natura e la gravità della violazione commessa, la durata del soggiorno dell'interessato nello Stato membro ospitante, il periodo trascorso dalla violazione commessa e la condotta dell'interessato durante tale periodo nonché la solidità dei legami sociali, culturali e familiari con lo Stato membro ospitante. Nel caso di un cittadino dell'Unione che ha trascorso legalmente la maggior parte, se non la totalità, della sua infanzia e della sua giovinezza nello Stato membro ospitante, occorrerebbe addurre motivi molto solidi per giustificare il provvedimento di allontanamento (v. in tal senso, segnatamente, sentenza Maslov c. Austria, cit., §§ 71-75).

54. In ogni caso, poiché la Corte ha dichiarato che, al fine di preservare l'ordine pubblico, uno Stato membro può considerare che l'uso di stupefacenti costituisce un pericolo per la collettività idoneo a giustificare provvedimenti speciali nei confronti degli stranieri che violino la normativa sugli stupefacenti (v. sentenze della Corte 19 gennaio 1999, causa C 348/96, Calfa, Racc. pag. I 11, punto 22, nonché Orfanopoulos e Oliveri, cit., punto 67), si deve concludere che il traffico di stupefacenti in associazione criminale rientra a maggior ragione nella nozione di «ordine pubblico» ai sensi dell'art. 28, n. 2, della direttiva 2004/38.

55. Spetta al giudice del rinvio verificare, prendendo in considerazione l'insieme degli elementi sopra menzionati, se il comportamento del sig. Tsakouridis rientri tra i «gravi motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza», ai sensi dell'art. 28, n. 2, della direttiva 2004/38, ovvero dei «motivi imperativi di pubblica sicurezza», ai sensi dell'art. 28, n. 3, di quest'ultima, e se il provvedimento di allontanamento ipotizzato rispetti le condizioni menzionate sopra.

56. Alla luce di quanto precede, occorre risolvere la prima questione dichiarando che, qualora il giudice del rinvio accerti che il cittadino dell'Unione di cui trattasi beneficia della protezione dell'art. 28, n. 3, della direttiva 2004/38, tale disposizione deve essere interpretata nel senso che la lotta contro la criminalità legata al traffico di stupefacenti in associazione criminale può rientrare nella nozione di «motivi imperativi di pubblica sicurezza» che possono giustificare un provvedimento di allontanamento di un cittadino dell'Unione che ha soggiornato nello Stato membro ospitante durante i precedenti dieci anni. Qualora il giudice del rinvio accerti che il cittadino dell'Unione di cui trattasi beneficia della protezione dell'art. 28, n. 2, della direttiva 2004/38, tale disposizione deve essere interpretata nel senso che la lotta contro la criminalità legata al traffico di stupefacenti in associazione criminale rientra nella nozione di «gravi motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza».

22 dicembre 2010, *Ilonka Sayn-Wittgenstein c. Landeshauptmann von Wien*, causa C-208/09, non ancora pubblicata in Raccolta.

*La sig.ra Ilonka Sayn-Wittgenstein, cittadina austriaca residente in Germania, ha ottenuto come nome di nascita - in seguito alla sua adozione nel 1991 da parte del sig. Lothar Fürst von Sayn-Wittgenstein, cittadino tedesco - il cognome di quest'ultimo, con il suo titolo nobiliare, nella forma «Fürstin von Sayn-Wittgenstein» («Principessa di Sayn-Wittgenstein»). In Germania, con questo nome, essa ha ottenuto una patente di guida ed ha creato una società. Le autorità austriache hanno per parte loro proceduto all'iscrizione di questo nuovo nome nel registro dello stato civile austriaco. Esse hanno inoltre rinnovato un passaporto e rilasciato certificati di cittadinanza a nome di Ilonka Fürstin von Sayn-Wittgenstein. Tuttavia, la Corte costituzionale austriaca (Verfassungsgerichtshof) ha statuito nel 2003, in un caso simile, che la legge sull'abolizione della nobiltà del 1919 - che ha valore di norma costituzionale ed attua il principio di uguaglianza - ostava a che un cittadino austriaco acquisisse un nome comprendente un titolo nobiliare, mediante adozione da parte di un cittadino tedesco che porta legittimamente tale titolo, in quanto elemento costitutivo del suo nome. In virtù di*

*tale pronuncia, ritenendo che l'atto di nascita rilasciato alla sig.ra Ilonka Fürstin von Sayn-Wittgenstein a seguito della sua adozione fosse inesatto, l'ufficiale di stato civile di Vienna ha rettificato conseguentemente il nome iscritto nel registro dello stato civile in «Sayn-Wittgenstein». Dinanzi alla Suprema corte amministrativa austriaca (Verwaltungsgerichtshof), la sig.ra Sayn-Wittgenstein ha fatto valere che il mancato riconoscimento degli effetti della sua adozione sul suo nome costituisce un ostacolo alla sua libera circolazione - in quanto ciò la costringe a portare nomi differenti in due Stati membri - nonché una lesione del suo diritto a veder rispettata la propria vita familiare - a motivo della modifica del nome da essa portato in via continuativa per ben quindici anni. In tale contesto, il giudice austriaco chiede alla Corte di giustizia se il principio di libera circolazione e di libero soggiorno dei cittadini dell'Unione consenta alle autorità austriache di rifiutare di riconoscere, in tutti i suoi elementi, il cognome di un cittadino austriaco - quale determinato in Germania, dove costui risiede - per il fatto che tale cognome contiene un titolo nobiliare non consentito dal diritto costituzionale austriaco. La Corte ha osservato:*

« 52. Occorre preliminarmente ricordare che il nome di una persona è un elemento costitutivo della sua identità e della sua vita privata, la tutela della quale è garantita dall'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché dall'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Anche se l'art. 8 di tale convenzione non lo menziona esplicitamente, il nome di una persona riguarda in ugual modo la vita privata e familiare di quest'ultima in quanto mezzo di identificazione personale e di collegamento ad una famiglia (v., in particolare, Corte eur. D.U., sentenze Burghartz c. Svizzera del 22 febbraio 1994, serie A n. 280-B, pag. 28, § 24, e Stjerna c. Finlandia del 25 novembre 1994, serie A n. 299-B, pag. 60, § 37).

53. Una normativa nazionale che sfavorisca taluni cittadini nazionali per il solo fatto che essi hanno esercitato la loro libertà di circolare e di soggiornare in un altro Stato membro rappresenta una restrizione delle libertà riconosciute dall'art. 21, n. 1, TFUE ad ogni cittadino dell'Unione (v., in particolare, sentenze Grunkin e Paul, cit., punto 21; 4 dicembre 2008, causa C-221/07, Zablocka-Weyhermüller, Racc. pag. I-9029, punto 35, nonché 23 aprile 2009, causa C-544/07, Rüdfler, Racc. pag. I-3389, punto 73).

54. Risulta dalla giurisprudenza della Corte che il fatto che una persona, la quale abbia esercitato il proprio diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio di un altro Stato membro, sia obbligata a portare, nello Stato membro del quale essa ha la cittadinanza, un nome differente da quello già attribuito e registrato nello Stato membro di nascita e di residenza è idoneo ad ostacolare l'esercizio del diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, sancito dall'art. 21 TFUE (sentenza Grunkin e Paul, cit., punti 21 e 22).

55. Nella sentenza 2 ottobre 2003, causa C-148/02, Garcia Avello (Racc. pag. I-11613), è stata giudicata incompatibile con gli artt. 12 CE e 17 CE una legislazione di uno Stato membro avente come effetto di costringere una persona a portare cognomi differenti in Stati membri diversi. In tale contesto, la Corte ha constatato, riguardo a figli minorenni in possesso della cittadinanza di due Stati membri, che una diversità di cognomi è idonea a generare per gli interessati seri inconvenienti di ordine tanto professionale quanto privato, derivanti, in particolare, dalle difficoltà di fruire, nello Stato membro di cui essi sono cittadini, degli effetti giuridici di diplomi o di documenti rilasciati con il nome riconosciuto in un altro Stato membro, del quale pure possiedono la cittadinanza. L'interessato può altresì incontrare difficoltà legate, in particolare, al rilascio di attestazioni, certificati e diplomi sui quali sia chiaramente rilevabile una divergenza riguardo al suo cognome. Tale realtà può far sorgere dubbi quanto all'identità della persona, all'autenticità dei documenti presentati o alla veridicità delle informazioni che essi contengono (v., in tal senso, sentenza Garcia Avello, cit., punto 36).

56. La Corte ha statuito, al punto 24 della citata sentenza Grunkin e Paul, che simili seri inconvenienti potevano presentarsi in egual misura nel caso in cui il figlio interessato possedesse la cittadinanza di un solo Stato membro, ma tale Stato di origine rifiutasse di riconoscere il cognome

acquisito dal figlio suddetto nello Stato di nascita e di residenza. [...]

60 [...] occorre anzitutto constatare che, secondo le indicazioni contenute nel fascicolo, il nome della ricorrente nella causa principale figura in un solo registro dello stato civile, ossia nel registro austriaco, e che soltanto le autorità austriache possono rilasciarle documenti ufficiali, come un passaporto o un certificato di cittadinanza, sicché una modifica del nome iscritto non farà sorgere alcun conflitto con i registri dello stato civile tenuti da un altro Stato membro ovvero con eventuali documenti ufficiali rilasciati da quest'ultimo.

61. Occorre poi rilevare che numerose azioni della vita quotidiana, nella sfera sia pubblica che privata, esigono la prova dell'identità, la quale viene normalmente fornita tramite il passaporto. Poiché la ricorrente nella causa principale possiede soltanto la cittadinanza austriaca, il rilascio di tale documento rientra nella competenza esclusiva delle autorità austriache.

62. Tuttavia, all'udienza è stato fatto presente che la ricorrente nella causa principale si è vista rilasciare un passaporto a nome di Fürstin von Sayn-Wittgenstein dalle autorità consolari austriache in Germania nel corso dei quindici anni che sono trascorsi tra la prima iscrizione del suo cognome come «Fürstin von Sayn-Wittgenstein» in Austria e la decisione di rettifica di quest'ultimo in «Sayn-Wittgenstein». Per giunta, secondo le risultanze del fascicolo, la ricorrente nella causa principale ha ottenuto in Germania il rilascio di una patente di guida tedesca e possiede in tale Stato una società, iscritta nel registro di commercio, a nome di Ilonka Fürstin von Sayn-Wittgenstein.

63. [...] è probabile che la ricorrente nella causa principale sia stata registrata dalle autorità tedesche come residente straniero e sia stata iscritta ad organismi tedeschi di previdenza sociale, ai fini dell'assicurazione malattia e pensionistica. Oltre a tali apparizioni del suo nome in documenti ufficiali, si può senz'altro presumere che, nel corso dei quindici anni che sono trascorsi tra la prima iscrizione del suo cognome come «Fürstin von Sayn-Wittgenstein» in Austria e la decisione di rettifica di quest'ultimo in «Sayn-Wittgenstein», essa abbia aperto dei conti bancari in Germania ed abbia ivi concluso contratti tuttora in corso, come ad esempio contratti di assicurazione. Essa avrà dunque vissuto per un lungo periodo in uno Stato membro con un nome ben preciso, del quale saranno rimaste numerose tracce formali nella sfera sia pubblica che privata.

64. Per quanto riguarda, infine, l'argomento secondo cui la rettifica del nome della ricorrente nella causa principale non comporterebbe problemi ai fini della prova dell'identità di costei poiché soltanto il titolo nobiliare «Fürstin von» non verrebbe riconosciuto, occorre tenere conto del fatto che, secondo il diritto tedesco, i termini «Fürstin von» sono considerati non come un titolo nobiliare, ma come un elemento costitutivo del nome legittimamente acquisito nello Stato di residenza.

65. Di conseguenza, il nome Fürstin von Sayn-Wittgenstein costituisce in Germania un cognome unico composto di più elementi. Nello stesso modo in cui, nella causa decisa dalla citata sentenza Grunkin e Paul, il nome Grunkin-Paul era differente dai nomi Grunkin e Paul, così, nella causa principale, i nomi Fürstin von Sayn-Wittgenstein e Sayn-Wittgenstein non sono identici.

66. Orbene, da una diversità tra i due nomi applicati ad una stessa persona possono nascere confusioni ed inconvenienti.

67. Infatti, per la ricorrente nella causa principale, costituisce un «serio inconveniente» ai sensi della citata sentenza Grunkin e Paul il fatto di dover modificare tutte le tracce formali del nome Fürstin von Sayn-Wittgenstein lasciate nella sfera sia pubblica che privata, dato che i suoi documenti di identità ufficiali la designano attualmente con un altro nome. Anche se, una volta effettuata, la rettifica eliminerà qualsiasi futura divergenza, è probabile che la ricorrente nella causa principale possieda e sarà in futuro indotta a presentare documenti rilasciati o formati prima della rettifica, i quali faranno apparire un cognome differente da quello che compare nei suoi nuovi documenti di identità.

68. Di conseguenza, ogni volta che la ricorrente nella causa principale, munita di un passaporto a nome di Sayn-Wittgenstein, dovrà fornire la prova della sua identità o del suo cognome in Germania, suo Stato di residenza, essa rischia di dover dissipare sospetti di false dichiarazioni suscitate dalla divergenza tra il nome, rettificato, riportato sui suoi documenti di identità austriaci e il nome che

essa utilizza da quindici anni nella vita quotidiana, il quale è stato riconosciuto in Austria fino alla rettifica in questione ed è indicato nei documenti rilasciati in Germania che la riguardano, come ad esempio la sua patente di guida.

69. La Corte ha già avuto occasione di dichiarare che, ogni volta che il cognome utilizzato in una situazione concreta non corrisponde a quello che figura nel documento presentato come prova dell'identità di una persona, o che il cognome figurante in due documenti presentati congiuntamente non è lo stesso, una siffatta divergenza di cognome è idonea a far sorgere dubbi in merito all'identità di tale persona e all'autenticità dei documenti prodotti o alla veridicità dei dati in essi contenuti (sentenza Grunkin e Paul, cit., punto 28).

70. Anche se tale rischio può non essere così grave quanto i seri inconvenienti che si prospettavano per il figlio minore in questione nella causa decisa dalla citata sentenza Grunkin e Paul, il rischio concreto, in circostanze quali quelle di cui alla causa principale, di dovere, a causa della diversità di nomi, dissipare dei dubbi quanto all'identità della propria persona costituisce una circostanza idonea ad ostacolare l'esercizio del diritto conferito dall'art. 21 TFUE.

71. Di conseguenza, il rifiuto, da parte delle autorità di uno Stato membro, di riconoscere, in tutti i suoi elementi, il cognome di un cittadino di tale Stato, così come determinato in un secondo Stato membro, nel quale il cittadino in questione risiede, e come iscritto per quindici anni nel registro dello stato civile del primo Stato, costituisce una restrizione delle libertà riconosciute dall'art. 21 TFUE ad ogni cittadino dell'Unione ».

*Sull'esistenza di una giustificazione della restrizione alla libertà di circolazione e di soggiorno dei cittadini dell'Unione, la Corte ha osservato:*

« 81. Ai sensi di una costante giurisprudenza, un ostacolo alla libera circolazione delle persone può essere giustificato solo se è basato su considerazioni oggettive e se è proporzionato all'obiettivo legittimamente perseguito dalla normativa nazionale (v. sentenze 18 luglio 2006, causa C-406/04, De Cuyper, Racc. pag. I-6947, punto 40; 11 settembre 2007, causa C-76/05, Schwarz e Gootjes-Schwarz, Racc. pag. I-6849, punto 94; Grunkin e Paul, cit., punto 29, e Rüffler, cit., punto 74).

82. Ad avviso del giudice del rinvio e dei governi che hanno presentato osservazioni alla Corte, nella causa principale potrebbe essere fatta valere a titolo di ragione giustificativa una considerazione oggettiva correlata alla legge sull'abolizione della nobiltà – che ha valore di norma costituzionale ed attua in tale settore il principio di uguaglianza – nonché alla giurisprudenza del Verfassungsgerichtshof intervenuta nel 2003.

83. A questo proposito occorre riconoscere che, nel contesto della storia costituzionale austriaca, la legge sull'abolizione della nobiltà può, in quanto elemento dell'identità nazionale, entrare in linea di conto nel bilanciamento di legittimi interessi con il diritto di libera circolazione delle persone riconosciuto dalle norme dell'Unione.

84. La giustificazione invocata dal governo austriaco in riferimento alla situazione costituzionale austriaca deve essere intesa come richiamo al limite dell'ordine pubblico.

85. Eventuali considerazioni oggettive correlate all'ordine pubblico sono idonee a giustificare, in uno Stato membro, un rifiuto di riconoscimento del cognome di uno dei cittadini di tale Stato, così come attribuito in un altro Stato membro (v., in tal senso, sentenza Grunkin e Paul, cit., punto 38).

86. La Corte ha ripetutamente ricordato che la nozione di ordine pubblico, in quanto giustificazione di una deroga ad una libertà fondamentale, deve essere intesa in senso restrittivo, di guisa che la sua portata non può essere determinata unilateralmente da ciascuno Stato membro senza il controllo delle istituzioni dell'Unione europea (v. sentenze 14 ottobre 2004, causa C-36/02, Omega, Racc. pag. I-9609, punto 30, e 10 luglio 2008, causa C-33/07, Jipa, Racc. pag. I-5157, punto 23). Ne consegue che l'ordine pubblico può essere invocato soltanto in caso di minaccia reale e sufficientemente grave ad uno degli interessi fondamentali della collettività (v. sentenza Omega, cit., punto 30 e giurisprudenza ivi citata).

87. Ciò non toglie che le circostanze specifiche atte a giustificare un'applicazione del limite dell'ordine pubblico possono variare da uno Stato membro all'altro e da un'epoca all'altra. È perciò necessario, a questo riguardo, riconoscere alle competenti autorità nazionali un certo margine di discrezionalità entro i limiti imposti dal Trattato (v. sentenza Omega, cit., punto 31 e giurisprudenza ivi citata).

88. Nell'ambito della causa principale, il governo austriaco ha affermato che la legge sull'abolizione della nobiltà dà attuazione al più generale principio dell'uguaglianza formale di tutti i cittadini austriaci.

89. L'ordinamento giuridico dell'Unione tende innegabilmente ad assicurare il rispetto del principio di uguaglianza in quanto principio generale del diritto. Tale principio è altresì sancito dall'art. 20 della Carta dei diritti fondamentali. Pertanto, non vi è dubbio che l'obiettivo di rispettare il principio di uguaglianza è compatibile con il diritto dell'Unione.

90. Eventuali misure restrittive di una libertà fondamentale possono essere giustificate da motivi attinenti all'ordine pubblico solo ove risultino necessarie ai fini della tutela degli interessi che esse mirano a garantire e solo nella misura in cui tali obiettivi non possano essere raggiunti mediante misure meno restrittive (v. citate sentenze Omega, punto 36, e Jipa, punto 29).

91. A questo proposito, la Corte ha già precisato che non è indispensabile che la misura restrittiva adottata dalle autorità di uno Stato membro corrisponda ad una concezione condivisa da tutti gli Stati membri relativamente alle modalità di tutela del diritto fondamentale o del legittimo interesse in questione e che, anzi, la necessità e la proporzionalità delle disposizioni adottate in materia non sono escluse per il solo fatto che uno Stato membro abbia scelto un regime di tutela diverso da quello adottato da un altro Stato membro (v. sentenza Omega, cit., punti 37 e 38).

92. Occorre altresì ricordare che, a norma dell'art. 4, n. 2, TUE, l'Unione rispetta l'identità nazionale dei suoi Stati membri, nella quale è inclusa anche la forma repubblicana dello Stato.

93. Nel caso di specie, occorre rilevare come non risulti sproporzionato il fatto che uno Stato membro cerchi di realizzare l'obiettivo di preservazione del principio di uguaglianza vietando qualsiasi acquisto, possesso o utilizzo, da parte dei propri cittadini, di titoli nobiliari o di elementi nobiliari capaci di far credere che il soggetto portatore del nome sia titolare di una dignità siffatta. Rifiutando di riconoscere gli elementi nobiliari di un nome quale quello della ricorrente nella causa principale, le autorità austriache competenti in materia di stato civile non sembrano essere andate oltre quanto è necessario per garantire la realizzazione dell'obiettivo costituzionale fondamentale da esse perseguito.

94. Date tali circostanze, il rifiuto da parte delle autorità di uno Stato membro di riconoscere, in tutti i suoi elementi, il cognome di un cittadino di tale Stato, quale determinato in un altro Stato membro - dove il predetto risiede - al momento della sua adozione in età adulta da parte di un cittadino di questo secondo Stato, per il fatto che tale cognome comprende un titolo nobiliare non consentito nel primo Stato in base al suo diritto costituzionale, non può essere considerato come una misura arrecante un pregiudizio ingiustificato alla libertà di circolazione e di soggiorno dei cittadini dell'Unione.

95. Occorre pertanto risolvere la questione sollevata dichiarando che l'art. 21 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che le autorità di uno Stato membro possano, in circostanze quali quelle di cui alla causa principale, rifiutare di riconoscere, in tutti i suoi elementi, il cognome di un cittadino di tale Stato, quale determinato in un altro Stato membro - dove il predetto risiede - al momento della sua adozione in età adulta da parte di un cittadino di questo secondo Stato, per il fatto che tale cognome comprende un titolo nobiliare non consentito nel primo Stato in base al suo diritto costituzionale, qualora le misure adottate in tale contesto dalle citate autorità siano giustificate da motivi attinenti all'ordine pubblico, vale a dire siano necessarie per la tutela degli interessi che esse mirano a garantire e siano proporzionate all'obiettivo legittimamente perseguito ».

8 marzo 2011, *Gerardo Ruiz Zambrano c. Office national de l'emploi (ONEm)*, causa C-34/09, non ancora pubblicata in Raccolta.

*Il sig. Ruiz Zambrano e sua moglie, cittadini colombiani, chiedevano asilo in Belgio; le autorità competenti, con decisione del settembre 2000, respingevano tale istanza, ordinando loro di abbandonare il territorio dello Stato pur inserendo una clausola di non rimpatrio in Colombia, alla luce della situazione di guerra civile esistente in quest'ultimo Paese. La coppia continuava tuttavia a risiedere in Belgio e durante tale periodo, la moglie del sig. Zambrano dava alla luce due figli che acquisivano la cittadinanza belga. Pur non essendo ancora in possesso di un permesso di lavoro, il sig. Zambrano concludeva un contratto di lavoro a tempo indeterminato e a orario pieno con un'impresa stabilita in Belgio disponendo così di mezzi sufficienti per far fronte al mantenimento della famiglia. Inoltre, tale attività professionale portava al versamento dei contributi previdenziali e dei contributi sociali del datore di lavoro. I coniugi Zambrano chiedevano, in qualità di ascendenti di cittadini belgi, il permesso di soggiorno in Belgio che veniva però loro negato ritenendo che essi avessero volutamente omesso di compiere i passi necessari presso le autorità colombiane per il riconoscimento della cittadinanza colombiana dei loro figli, e ciò proprio allo scopo di regolarizzare il loro soggiorno nel paese. Tale diniego era oggetto di ricorso in pendenza del quale il sig. Zambrano godeva di un diritto di soggiorno provvisorio, rinnovabile. Nel frattempo, poiché lo stesso rimaneva più volte disoccupato, presentava istanze di indennità di disoccupazione che erano tuttavia respinte poiché, secondo le autorità belghe, egli non era in regola con la normativa belga in materia di soggiorno degli stranieri e non aveva il diritto di lavorare in Belgio. Il giudice del lavoro competente, adito per l'annullamento delle decisioni di rigetto delle domande, si rivolgeva allora alla Corte di giustizia chiedendo sostanzialmente si accertare se le disposizioni del TFUE sulla cittadinanza dell'Unione dovessero essere interpretate nel senso che esse attribuiscono all'ascendente, cittadino di uno Stato terzo, che si faccia carico dei propri figli in tenera età, cittadini dell'Unione, un diritto di soggiorno nello Stato membro di cui questi ultimi hanno la cittadinanza e dove essi risiedono, così come un'esenzione dal permesso di lavoro in detto Stato membro. La Corte ha osservato:*

« 39. Occorre constatare anzitutto che, ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva 2004/38, intitolato «Aventi diritto», quest'ultima si applica a qualsiasi cittadino dell'Unione che «si rechi o soggiorni in uno Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza, nonché ai suoi familiari». Di conseguenza, detta direttiva non si applica in circostanze quali quelle della causa principale.

40. L'art. 20 TFUE conferisce a chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro lo status di cittadino dell'Unione (v., in particolare, sentenze 11 luglio 2002, causa C-224/98, D'Hoop, Racc. pag. I-6191, punto 27, e 2 ottobre 2003, causa C-148/02, Garcia Avello, Racc. pag. I-11613, punto 21). Poiché sono in possesso della cittadinanza belga, e poiché i presupposti per l'acquisto della medesima rientrano nella competenza dello Stato membro in questione (v., in tal senso, in particolare, sentenza 2 marzo 2010, causa C-135/08, Rottmann, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 39), il secondo figlio e la figlia del ricorrente nella causa principale godono incontestabilmente di questo status (v., in tal senso, citate sentenze Garcia Avello, punto 21, nonché Zhu e Chen, punto 20).

41. La Corte ha sottolineato in varie occasioni che lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri (v., in particolare, sentenze 20 settembre 2001, causa C-184/99, Grzelczyk, Racc. pag. I-6193, punto 31; 17 settembre 2002, causa C-413/99, Baumbast e R, Racc. pag. I-7091, punto 82, nonché citate sentenze Garcia Avello, punto 22, Zhu e Chen, punto 25, e Rottmann, punto 43).

42. Alla luce di ciò, l'art. 20 TFUE osta a provvedimenti nazionali che abbiano l'effetto di privare i cittadini dell'Unione del godimento reale ed effettivo dei diritti attribuiti dal loro status di cittadini dell'Unione (v., in tal senso, sentenza Rottmann, cit., punto 42).

43. Orbene, il diniego di soggiorno opposto a una persona, cittadina di uno Stato terzo, nello Stato

membro dove risiedono i suoi figli in tenera età, cittadini di detto Stato membro, che essa abbia a proprio carico, nonché il diniego di concedere a detta persona un permesso di lavoro producono un effetto del genere.

44. Infatti, si deve tener presente che un divieto di soggiorno di tal genere porterà alla conseguenza che tali figli, cittadini dell'Unione, si troveranno costretti ad abbandonare il territorio dell'Unione per accompagnare i loro genitori. Parimenti, qualora a una tale persona non venga rilasciato un permesso di lavoro, quest'ultima rischia di non disporre dei mezzi necessari a far fronte alle proprie esigenze e a quelle della sua famiglia, circostanza che porterebbe parimenti alla conseguenza che i suoi figli, cittadini dell'Unione, si troverebbero costretti ad abbandonare il territorio di quest'ultima. Ciò posto, detti cittadini dell'Unione si troverebbero, di fatto, nell'impossibilità di godere realmente dei diritti attribuiti dallo status di cittadino dell'Unione.

45. Occorre pertanto risolvere le questioni proposte dichiarando che l'art. 20 TFUE dev'essere interpretato nel senso che esso osta a che uno Stato membro, da un lato, neghi al cittadino di uno Stato terzo, che si faccia carico dei propri figli in tenera età, cittadini dell'Unione, il soggiorno nello Stato membro di residenza di questi ultimi, di cui essi abbiano la cittadinanza, e, dall'altro, neghi al medesimo cittadino di uno Stato terzo un permesso di lavoro, qualora decisioni siffatte possano privare detti figli del godimento reale ed effettivo dei diritti connessi allo status di cittadino dell'Unione. ».

5 maggio 2011, *Shirley McCarthy c. Secretary of State for the Home Department*, causa C-434/09, EU:C:2011:277

*La sig.ra McCarthy, cittadina inglese ed irlandese, aveva sempre soggiornato nel Regno Unito dove aveva beneficiato di prestazioni sociali non svolgendo attività di lavoro subordinato o autonomo e non essendo in condizioni di provvedere al proprio sostentamento.*

*Il 15 novembre 2002 la sig.ra McCarthy sposava un cittadino giamaicano, non autorizzato a soggiornare nel Regno Unito ai sensi della normativa nazionale in materia di immigrazione.*

*In seguito i due sposi chiedevano al Secretary of State un'autorizzazione di soggiorno ed un titolo di soggiorno ai sensi del diritto dell'Unione, in qualità, rispettivamente, di cittadina dell'Unione e di coniuge di una cittadina dell'Unione. Il Secretary of State respingeva le loro domande a motivo del fatto che la sig.ra McCarthy non potesse considerarsi «persona avente titolo» (in sostanza, un lavoratore subordinato o autonomo, oppure una persona che provvede al proprio sostentamento) e che, di conseguenza, il sig. McCarthy non fosse coniuge di una «persona avente titolo».*

*Avverso tale decisione, la sig.ra McCarthy proponeva ricorso, da ultimo, dinanzi alla Suprema Corte del Regno Unito (Supreme Court of the United Kingdom). Quest'ultima ha sollevato una questione pregiudiziale mirante a stabilire, in sostanza, se l'art. 3, n. 1, della direttiva 2004/38 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, ai sensi del quale la «direttiva si applica a qualsiasi cittadino dell'Unione che si rechi o soggiorni in uno Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza, nonché ai suoi familiari ai sensi dell'articolo 2, punto 2, che accompagnino o raggiungano il cittadino medesimo», ovvero l'art. 21 TFUE siano applicabili alla situazione di un cittadino dell'Unione che non abbia mai esercitato il proprio diritto di libera circolazione, che abbia sempre soggiornato in uno Stato membro del quale possiede la cittadinanza e che possenga, inoltre, la cittadinanza di un altro Stato membro.*

*Quanto all'applicabilità dell'art. 3 n. 1 della direttiva 2004/38 al caso di specie, la Corte ha osservato che:*

« 31. Un'interpretazione letterale, teleologica e sistematica della norma sopra citata porta a risolvere tale questione in senso negativo.



32. Infatti, in primo luogo, ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva 2004/38, ammesso a beneficiare delle disposizioni di quest'ultima è qualsiasi cittadino dell'Unione che «si rechi» o soggiorni in uno Stato membro «diverso» da quello di cui ha la cittadinanza.

33. In secondo luogo, se è pur vero che, come ricordato al punto 28 della presente sentenza, la direttiva 2004/38 mira ad agevolare e a rafforzare l'esercizio del diritto primario e individuale di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, conferito direttamente ad ogni cittadino dell'Unione, resta il fatto che l'oggetto di detta direttiva riguarda, come risulta dal suo art.1, lett. a), le modalità di esercizio di tale diritto.

34. Considerato che, come rilevato al punto 29 della presente sentenza, il soggiorno di una persona residente nello Stato membro del quale essa ha la cittadinanza non può essere assoggettato a condizioni, la direttiva 2004/38, che si occupa delle modalità di esercizio del diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, non può essere destinata a trovare applicazione ad un cittadino dell'Unione che goda di un diritto di soggiorno incondizionato per il fatto che soggiorna nello Stato membro del quale ha la cittadinanza.

35. In terzo luogo, risulta dalla direttiva 2004/38 nel suo complesso che il soggiorno da questa contemplato è correlato all'esercizio della libertà di circolazione delle persone.

36. Infatti, anzitutto, l'art. 1, lett. a), di tale direttiva definisce l'oggetto di quest'ultima mediante riferimento all'esercizio «del» diritto dei cittadini dell'Unione «di libera circolazione e soggiorno» nel territorio degli Stati membri. Tale correlazione tra soggiorno e libera circolazione risulta altresì tanto dal titolo della direttiva suddetta quanto dalla maggior parte dei suoi 'considerando', il secondo dei quali, peraltro, si riferisce esclusivamente alla libera circolazione delle persone.

37. Oltre a ciò, i diritti di soggiorno contemplati dalla direttiva 2004/38, vale a dire tanto il diritto di soggiorno previsto dagli artt. 6 e 7 di quest'ultima quanto il diritto di soggiorno permanente di cui al suo art. 16, si riferiscono al soggiorno di un cittadino dell'Unione in «un altro Stato membro» o «nello Stato membro ospitante», e disciplinano dunque la situazione giuridica di un cittadino dell'Unione in uno Stato membro del quale egli non ha la cittadinanza.

38. Infine, se è pur vero che, come ricordato al punto 32 della presente sentenza, l'art. 3, n. 1, della direttiva 2004/38 designa come «avente diritto» ammesso a beneficiare di quest'ultima qualsiasi cittadino dell'Unione che si rechi «o» soggiorni in uno Stato membro, dall'art.22 della medesima direttiva risulta che l'ambito di applicazione territoriale del diritto di soggiorno e del diritto di soggiorno permanente da questa contemplati si estende a tutto il territorio «dello Stato membro ospitante», per quest'ultimo intendendosi, giusta la definizione di cui all'art. 2, punto 3, della direttiva, lo Stato membro nel quale un cittadino dell'Unione si «reca» al fine di esercitare il «suo» diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

39. Pertanto, in un contesto quale quello della causa principale, il cittadino dell'Unione interessato, non avendo mai esercitato il proprio diritto di libera circolazione ed avendo sempre soggiornato in uno Stato membro del quale possiede la cittadinanza, non ricade sotto la nozione di «avente diritto» ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva 2004/38, con la conseguenza che questa non è applicabile nei suoi confronti.

40. Su tale constatazione non influisce il fatto che il cittadino suddetto possiede anche la cittadinanza di uno Stato membro diverso da quello nel quale egli soggiorna.

41. Infatti, la circostanza che un cittadino dell'Unione abbia la cittadinanza di più di uno Stato membro non significa per questo che egli abbia esercitato il proprio diritto di libera circolazione.

42. Infine, occorre altresì rilevare che, poiché un cittadino dell'Unione come la sig.ra McCarthy non ricade sotto la nozione di «avente diritto» ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva 2004/38, neppure il suo coniuge può ritenersi incluso in tale nozione, dato che i diritti conferiti dalla detta direttiva ai familiari di un avente diritto non sono diritti originari spettanti a tali familiari, bensì diritti derivati, da essi acquisiti nella loro qualità di membri della famiglia dell'avente diritto (v., riguardo ad atti normativi di diritto dell'Unione antecedenti alla direttiva 2004/38, sentenze 8 luglio 1992, causa C-

243/91, Taghavi, Racc. pag. I-4401, punto 7, ed Eind [11 dicembre 2007, causa C-291/05, EU:C:2007:771], punto 23).

43. Ne consegue che l'art. 3, n. 1, della direttiva 2004/38 deve essere interpretato nel senso che quest'ultima non è applicabile ad un cittadino dell'Unione che non abbia mai esercitato il proprio diritto di libera circolazione, che abbia sempre soggiornato in uno Stato membro del quale possiede la cittadinanza e che possenga, inoltre, la cittadinanza di un altro Stato membro».

*Con riferimento alla possibilità di invocare l'art. 21 TFUE, la Corte ha statuito che:*

« 45. [...] secondo una costante giurisprudenza, le norme del Trattato in materia di libera circolazione delle persone e gli atti adottati in esecuzione delle stesse non possono essere applicati a situazioni che non presentino alcun fattore di collegamento con una qualsiasi delle situazioni contemplate dal diritto dell'Unione e i cui elementi rilevanti restino in complesso confinati all'interno di un unico Stato membro (v., in tal senso, sentenze 1 aprile 2008, causa C-212/06, Governo della Comunità francese e Governo vallone, Racc. pag. I-1683, punto 33, e Metock e a., [25 luglio 2008, causa C-127/08, EU:C:2008:449], punto 77).

46. A questo proposito si deve però osservare che la situazione di un cittadino dell'Unione che, come la sig.ra McCarthy, non abbia esercitato il diritto di libera circolazione non può, per ciò solo, essere assimilata ad una situazione puramente interna (v. sentenza 12 luglio 2005, causa C-403/03, Schempp, Racc. pag. I-6421, punto 22).

47. Infatti, la Corte ha più volte evidenziato che lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri (v. sentenza 8 marzo 2011, causa C-34/09, Ruiz Zambrano, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 41 e la giurisprudenza ivi citata). La Corte ha inoltre affermato che l'art. 20 TFUE osta a provvedimenti nazionali che abbiano l'effetto di privare i cittadini dell'Unione del godimento reale ed effettivo del nucleo essenziale dei diritti conferiti dallo status suddetto (v. sentenza Ruiz Zambrano, cit., punto 42).

48. In quanto cittadina di almeno uno Stato membro, una persona come la sig.ra McCarthy gode dello status di cittadino dell'Unione ai sensi dell'art. 20, n. 1, TFUE e può dunque avvalersi, eventualmente anche nei confronti del suo Stato membro d'origine, dei diritti afferenti a tale status, in particolare del diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, quale conferito dall'art. 21 TFUE (v. sentenza 10 luglio 2008, causa C-33/07, Jipa, Racc. pag. I 5157, punto 17 e la giurisprudenza ivi citata).

49. Tuttavia, nessun elemento della situazione della sig.ra McCarthy, come descritta dal giudice del rinvio, mostra che la misura nazionale in questione nella causa principale produca l'effetto di privare costei del godimento effettivo del nucleo essenziale dei diritti correlati al suo status di cittadina dell'Unione ovvero l'effetto di ostacolare l'esercizio del suo diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, ai sensi dell'art. 21 TFUE. Infatti, la mancata presa in considerazione, da parte delle autorità del Regno Unito, della cittadinanza irlandese della sig.ra McCarthy, al fine di riconoscere a quest'ultima un diritto di soggiorno in tale paese, non menoma in alcun modo il suo diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, né d'altronde alcun altro diritto ad essa conferito dal suo status di cittadina dell'Unione.

50. Al riguardo si deve rilevare che, contrariamente alla situazione caratterizzante la causa decisa dalla citata sentenza Ruiz Zambrano, la misura nazionale in questione nell'odierna causa principale non ha come conseguenza che la sig.ra McCarthy si vedrà obbligata a lasciare il territorio dell'Unione. Infatti, come risulta dal punto 29 della presente sentenza, costei gode, in virtù di un principio di diritto internazionale, di un diritto di soggiorno incondizionato nel Regno Unito, in quanto possiede la cittadinanza di tale paese.

51. La presente causa principale si distingue altresì da quella che ha portato alla sentenza 2 ottobre 2003, causa C-148/02, Garcia Avello (Racc. pag. I-11613). Infatti, in tale sentenza la Corte ha statuito che l'applicazione della normativa di uno Stato membro a cittadini di quest'ultimo aventi anche la

cittadinanza di un altro Stato membro aveva come conseguenza che tali cittadini dell'Unione portavano cognomi differenti in virtù dei due sistemi giuridici interessati e che tale situazione era tale da generare per loro seri inconvenienti di ordine tanto professionale quanto privato, derivanti, in particolare, dalle difficoltà di fruire, in uno Stato membro di cui essi avevano la cittadinanza, degli effetti giuridici di atti o di documenti redatti con il cognome riconosciuto nell'altro Stato membro del quale possedevano la cittadinanza.

52. Come dichiarato dalla Corte nella sentenza 14 ottobre 2008, causa C-353/06, Grunkin e Paul (Racc. pag.I - 7639), in un contesto quale quello esaminato nell'ambito della citata sentenza Garcia Avello, ciò che importava era non tanto il fatto che la diversità dei cognomi fosse la conseguenza della doppia cittadinanza degli interessati, bensì la circostanza che tale diversità fosse idonea a generare per i cittadini dell'Unione interessati seri inconvenienti, costituenti un ostacolo alla libera circolazione, il quale poteva essere giustificato soltanto qualora fosse stato fondato su considerazioni oggettive e fosse proporzionato all'obiettivo legittimamente perseguito (v., in tal senso, sentenza Grunkin e Paul, cit., punti 23, 24 e 29).

53. Dunque, nelle cause decise dalle citate sentenze Ruiz Zambrano e Garcia Avello, la misura nazionale in questione aveva come effetto di privare alcuni cittadini dell'Unione del godimento effettivo del nucleo essenziale dei diritti conferiti da tale status ovvero di ostacolare l'esercizio del loro diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

54. Orbene, come ricordato al punto 49 della presente sentenza, nel contesto della presente causa principale, la circostanza che la sig.ra McCarthy possieda, oltre alla cittadinanza del Regno Unito, anche la cittadinanza irlandese non implica l'applicazione di misure di uno Stato membro che abbiano l'effetto di privare costei del godimento effettivo del nucleo essenziale dei diritti conferiti dallo status di cittadino dell'Unione ovvero l'effetto di ostacolare l'esercizio del suo diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. Pertanto, in tale contesto, una circostanza del genere non può, di per sé sola, essere sufficiente per ritenere che la situazione della persona interessata ricada nella sfera di applicazione dell'art. 21 TFUE.

55. Stanti tali premesse, occorre constatare che la situazione di una persona come la sig.ra McCarthy non presenta alcun fattore di collegamento con una qualsiasi delle situazioni contemplate dal diritto dell'Unione e che gli elementi rilevanti di tale situazione restano in complesso confinati all'interno di un unico Stato membro.

56. Ne consegue che l'art. 21 TFUE non è applicabile ad un cittadino dell'Unione che non abbia mai esercitato il proprio diritto di libera circolazione, che abbia sempre soggiornato in uno Stato membro del quale possiede la cittadinanza e che possieda, inoltre, la cittadinanza di un altro Stato membro, purché la situazione di tale cittadino non comporti l'applicazione di misure di uno Stato membro che abbiano l'effetto di privare costui del godimento effettivo del nucleo essenziale dei diritti conferiti dallo status di cittadino dell'Unione ovvero l'effetto di ostacolare l'esercizio del suo diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri».

15 novembre 2011, *Murat Dereci e a. c. Bundesministerium für*, causa C-256/11, EU:C:2011:734

*Il signor Dereci e gli altri ricorrenti nelle cause principali erano cittadini di Stati terzi, che si erano visti negare il diritto di soggiorno in Austria in qualità di familiari di cittadini dell'Unione, residenti in Austria e in possesso della relativa cittadinanza. Le posizioni dei ricorrenti si differenziavano, invece, con riferimento al carattere legale o illegale dell'ingresso in territorio austriaco, alla località di residenza, nonché alla natura del vincolo familiare esistente con il cittadino dell'Unione e all'esistenza di uno stato di dipendenza economica nei confronti di quest'ultimo.*

*Poiché i familiari austriaci dei ricorrenti non si erano mai avvalsi del loro diritto alla libera circolazione, l'autorità competente (Bundesministerium für Inneres) rifiutava di applicare ai ricorrenti un regime analogo a quello previsto dalla direttiva 2004/38 relativa al diritto dei cittadini*

dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, per i familiari di un cittadino dell'Unione che si fosse stabilito in un Paese diverso da quello di cui possedeva la cittadinanza. Parimenti, detta autorità negava la concessione ai ricorrenti di un diritto di soggiorno ai sensi dell'art. 8 CEDU in quanto, in particolare, le circostanze del soggiorno di questi ultimi in Austria dovevano essere giudicate incerte sin dall'inizio della loro vita privata e familiare.

Il giudice del rinvio, chiamato a pronunciarsi sul rigetto degli appelli proposti dai ricorrenti nelle cause principali avverso le suddette decisioni, si domandava se il diniego di concedere il diritto di soggiorno ai ricorrenti nelle cause principali dovesse essere interpretato come causa, per i loro familiari, cittadini dell'Unione, di una privazione del godimento effettivo e sostanziale dei diritti conferiti dallo status di cittadino dell'Unione, richiamando quanto affermato dalla Corte di giustizia nella pronuncia Ruiz Zambrano (8 marzo 2011, causa C-34/09).

In particolare, con la prima questione, il giudice nazionale mirava ad accertare se, ai sensi delle disposizioni del diritto dell'Unione in materia di cittadinanza, uno Stato membro possa negare al cittadino di uno Stato terzo il soggiorno sul proprio territorio, quando detto cittadino è intenzionato a risiedere con un suo familiare, cittadino dell'Unione e residente nel suddetto Stato membro di cui possiede la cittadinanza, il quale non ha mai fatto uso del suo diritto alla libera circolazione e non dipende dal cittadino dello Stato terzo per la sua sussistenza.

Preliminarmente, la Corte ha escluso l'applicabilità al caso di specie della direttiva 2003/86 relativa al ricongiungimento familiare e della direttiva 2004/38, rilevando che:

« 46. Per quanto concerne, in primo luogo, la direttiva 2003/86, occorre constatare che, ai sensi dell'art. 1 di quest'ultima, il suo scopo è quello di stabilire i requisiti in presenza dei quali può essere esercitato il diritto al ricongiungimento familiare a favore dei cittadini di Stati terzi che risiedano legalmente nel territorio degli Stati membri.

47. Tuttavia, ai sensi dell'art. 3, n. 3, della direttiva 2003/86, quest'ultima non si applica ai familiari di un cittadino dell'Unione.[...]

56. [...] a trarre dalla direttiva 2004/38 diritti di ingresso e soggiorno in uno Stato membro non sono tutti i cittadini di Stati terzi, bensì unicamente quelli che risultino familiari, ai sensi dell'art. 2, punto 2, di detta direttiva, di un cittadino dell'Unione che abbia esercitato il suo diritto alla libera circolazione, stabilendosi in uno Stato membro diverso dallo Stato membro di cui egli ha la cittadinanza (sentenza Metock e a., [25 luglio 2008, causa C-127/08, EU:C:2008:449], punto 73).

57. Nel caso di specie, poiché i cittadini dell'Unione interessati non hanno mai fatto uso del loro diritto alla libera circolazione e hanno sempre soggiornato nello Stato membro di cui possiedono la cittadinanza, occorre constatare che essi non rientrano nella nozione di «avente diritto» ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva 2004/38, per cui quest'ultima non è applicabile né a loro stessi, né ai loro familiari».

In merito all'applicabilità delle norme del TFUE in materia di cittadinanza dell'Unione, la Corte ha invece osservato che:

«60. In proposito occorre ricordare che le norme del Trattato in materia di libera circolazione delle persone, e gli atti adottati in esecuzione delle stesse, non possono essere applicati a situazioni che non presentino alcun fattore di collegamento con una qualsiasi delle situazioni contemplate dal diritto dell'Unione e i cui elementi rilevanti restino in complesso confinati all'interno di un unico Stato membro (v., in tal senso, sentenze 1 aprile 2008, causa C-212/06, Governo della Comunità francese e Governo vallone, Racc. pag. I-1683, punto 33; Metock e a., cit., punto 77, nonché McCarthy, [5 maggio 2011, causa C-434/09, EU:C:2011:277], punto 45).

61. Tuttavia, la posizione di un cittadino dell'Unione il quale, così come ciascuno dei cittadini familiari dei ricorrenti nelle cause principali, non abbia fatto uso del diritto alla libera circolazione non può essere assimilata, per questa sola ragione, a una situazione puramente interna (v. sentenze 12 luglio 2005, causa C-403/03, Schempp, Racc. pag. I-6421, punto 22, e McCarthy, cit., punto 46).
62. Infatti, la Corte ha più volte evidenziato che lo status di cittadino dell'Unione è volto ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri (v. sentenza Ruiz Zambrano, [8 marzo 2011, causa C-34/09, EU:C:2011:124 ], punto 41 e giurisprudenza ivi citata).
63. In qualità di cittadini di uno Stato membro, i familiari dei ricorrenti nelle cause principali godono dello status di cittadini dell'Unione in forza dell'art. 20, n. 1, TFUE e, pertanto, possono avvalersi, anche nei confronti dello Stato membro di cui hanno la cittadinanza, dei diritti connessi a tale status (v. sentenza McCarthy, cit., punto 48).
64. Su questa base, la Corte ha dichiarato che l'art. 20 TFUE osta a provvedimenti nazionali che abbiano l'effetto di privare i cittadini dell'Unione del godimento effettivo del nucleo essenziale dei diritti conferiti dallo status suddetto (v. sentenza Ruiz Zambrano, cit., punto 42).
65. Infatti, nella causa sfociata in detta sentenza ci si chiedeva se il diniego di soggiorno opposto ad una persona, cittadina di uno Stato terzo, nello Stato membro dove risiedono i suoi figli in tenera età, cittadini di detto Stato membro, che essa abbia a proprio carico, nonché il diniego di concedere a detta persona un permesso di lavoro potessero produrre un effetto del genere. La Corte ha giudicato, in particolare, che un divieto di soggiorno di tal genere avrebbe condotto alla conseguenza che tali figli, cittadini dell'Unione, sarebbero stati costretti ad abbandonare il territorio dell'Unione per accompagnare i loro genitori. Ciò posto, detti cittadini dell'Unione si sarebbero trovati, di fatto, nell'impossibilità di godere realmente dei diritti attribuiti dallo status di cittadino dell'Unione (v. sentenza Ruiz Zambrano, punti 43 e 44).
66. Da ciò discende che il criterio relativo alla privazione del nucleo essenziale dei diritti conferiti dallo status di cittadino dell'Unione si riferisce a ipotesi contrassegnate dalla circostanza che il cittadino dell'Unione si trova obbligato, di fatto, ad abbandonare il territorio non solo dello Stato membro di cui è cittadino, ma anche dell'Unione considerata nel suo complesso.
67. Questo criterio riveste pertanto un carattere molto particolare in quanto concerne l'ipotesi in cui, malgrado la circostanza che il diritto derivato relativo al diritto di soggiorno dei cittadini di Stati terzi non sia applicabile, un diritto di soggiorno non può, in via eccezionale, essere negato al cittadino di uno Stato terzo, familiare di un cittadino di uno Stato membro, pena pregiudicare l'effetto utile della cittadinanza dell'Unione di cui gode quest'ultimo cittadino.
68. Di conseguenza, la mera circostanza che possa apparire auspicabile al cittadino di uno Stato membro, per ragioni economiche o per mantenere l'unità familiare nel territorio dell'Unione, che i suoi familiari, che non possiedono la cittadinanza di uno Stato membro, possano soggiornare con lui nel territorio dell'Unione, non basta di per sé a far ritenere che il cittadino dell'Unione sarebbe costretto ad abbandonare il territorio dell'Unione qualora un tale diritto non gli fosse concesso.
69. Ciò lascia indubbiamente impregiudicata la questione relativa all'esistenza di altri fondamenti, segnatamente nell'ambito del diritto relativo alla tutela della vita familiare, che non consentano di negare un diritto di soggiorno. Tuttavia, una tale questione dev'essere affrontata nella cornice delle norme relative alla tutela dei diritti fondamentali e in funzione della loro rispettiva applicabilità».

*Sul diritto al rispetto della vita privata e familiare ha osservato che:*

«70. In via preliminare, occorre ricordare che l'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), relativo al diritto al rispetto alla vita privata e familiare, contiene diritti corrispondenti a quelli garantiti dall'art. 8, n. 1, della CEDU e che pertanto occorre attribuire all'art. 7 della Carta lo stesso significato e la stessa portata attribuiti all'art. 8, n. 1, della CEDU, nell'interpretazione datane dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenza 5 ottobre 2010, causa C-400/10 PPU, McB., Racc.pag.I-8965, punto 53).

71. Tuttavia, occorre ricordare che le disposizioni della Carta si applicano, ai sensi dell'art. 51, n.1, della medesima, agli Stati membri esclusivamente in sede di attuazione del diritto dell'Unione. In virtù del n. 2 della medesima disposizione, la Carta non estende l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione, né introduce competenze nuove o compiti nuovi per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti nei trattati. Pertanto, la Corte è chiamata a interpretare, alla luce della Carta, il diritto dell'Unione nei limiti delle competenze riconosciute a quest'ultima (v. sentenze *McB.*, cit., punto 51, nonché 15 settembre 2011, cause riunite C-483/09 e C 1/10, *Gueye e Salmerón Sánchez*, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 69).

72. Pertanto, nel caso di specie, qualora il giudice del rinvio ritenga che, alla luce delle circostanze delle cause principali, le posizioni dei ricorrenti nelle cause principali siano soggette al diritto dell'Unione, esso dovrà valutare se il diniego del diritto di soggiorno di questi ultimi nelle cause principali leda il diritto al rispetto della vita privata e familiare, previsto dall'art.7 della Carta. Viceversa, qualora ritenga che dette posizioni non rientrino nella sfera di applicazione del diritto dell'Unione, esso dovrà condurre un siffatto esame alla luce dell'art. 8, n. 1, della CEDU.

73. Difatti, occorre ricordare che tutti gli Stati membri hanno aderito alla CEDU, la quale consacra, nel suo art. 8, il diritto al rispetto della vita privata e familiare.

74. Alla luce di quanto sin qui esposto, occorre risolvere la prima questione dichiarando che il diritto dell'Unione, in particolare le disposizioni di quest'ultimo in materia di cittadinanza dell'Unione, dev'essere interpretato nel senso che esso non osta a che uno Stato membro neghi al cittadino di uno Stato terzo il soggiorno sul proprio territorio, quando detto cittadino è intenzionato a risiedere con un suo familiare, cittadino dell'Unione e residente in tale Stato membro di cui possiede la cittadinanza, il quale non ha mai fatto uso del suo diritto alla libera circolazione, purché un diniego siffatto non comporti, per il cittadino dell'Unione interessato, la privazione del godimento effettivo del nucleo essenziale sostanziale dei diritti conferiti dallo status di cittadino dell'Unione, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare».

22 maggio 2012, *P.I. c. Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid*, causa C-348/09, EU:C:2012:300

*Con sentenza del 16 maggio 2006, passata in giudicato il 28 ottobre 2006, il Tribunale regionale di Colonia (Landgericht Köln) condannava il sig. P.I. - nato in Italia ma residente in Germania dal 1987 - ad una pena detentiva di sette anni e sei mesi per i reati di abuso sessuale, atti di violenza sessuale e stupro ai danni di minore. In conseguenza di tale pronuncia di condanna, il 6 maggio del 2008, il sindaco di Remscheid (l'Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid) decretava la perdita del diritto di ingresso e di soggiorno del sig. P.I. nel territorio tedesco, e ordinava l'esecuzione immediata del provvedimento, intimandogli di lasciare tale territorio a pena di espulsione verso l'Italia. Il sig. P.I. impugnava il predetto provvedimento dinanzi al Tribunale amministrativo di Düsseldorf, il quale respingeva il ricorso. Nell'ambito del giudizio di impugnazione, la Corte d'Appello sospendeva il giudizio, sollevando rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia sull'interpretazione dell'articolo 28, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE.*

*In proposito, la Corte di giustizia ha osservato:*

«19. dal tenore letterale e dall'economia dell'articolo 28, paragrafo 3, della direttiva 2004/38, risulta che, subordinando qualsiasi provvedimento di allontanamento nelle ipotesi previste da tale

disposizione alla presenza di «motivi imperativi» di pubblica sicurezza, nozione notevolmente più restrittiva di quella di «motivi gravi» ai sensi del paragrafo 2 di tale articolo, il legislatore dell'Unione ha manifestamente inteso limitare i provvedimenti fondati sul citato paragrafo 3 a «circostanze eccezionali», come si evince dal ventiquattresimo considerando della richiamata direttiva (sentenza [del 23 novembre 2010], Tsakouridis [causa C-145/09, EU:C:2010:708] punto 40).

21. Si deve inoltre ricordare che il diritto dell'Unione non impone agli Stati membri una scala uniforme di valori per quanto riguarda la valutazione dei comportamenti che possono essere considerati contrari alla pubblica sicurezza (v., per analogia, sentenza del 20 novembre 2001, Jany e a., C-268/99, Racc. pag. I-8615, punto 60). [...]

23. Se è vero che gli Stati membri restano sostanzialmente liberi di determinare, conformemente alle loro necessità nazionali – che possono variare da uno Stato membro all'altro e da un'epoca all'altra – le regole di ordine pubblico e di pubblica sicurezza, specie qualora autorizzino una deroga al principio fondamentale della libera circolazione delle persone, tali regole devono tuttavia essere intese in senso restrittivo, di guisa che la loro portata non può essere determinata unilateralmente da ciascuno Stato membro senza il controllo delle istituzioni dell'Unione europea (v., in particolare, sentenze del 10 luglio 2008, Jipa, C-33/07, Racc. pag. I-5157, punto 23; del 17 novembre 2011, Gaydarov, C-430/10, Racc. pag. I-11637, punto 32, e Aladzhov, C-434/10, Racc. pag. I-11659, punto 34).

24. Al fine di stabilire se reati come quelli commessi dal sig. I. possano rientrare nella nozione di «motivi imperativi di pubblica sicurezza», occorre prendere in considerazione i seguenti elementi.

25. In conformità all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE, lo sfruttamento sessuale dei minori appartiene alle sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale nelle quali si prevede l'intervento del legislatore dell'Unione.

26. [...] il primo considerando della direttiva 2011/93 sottolinea che l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori costituiscono gravi violazioni dei diritti fondamentali, in particolare del diritto dei minori alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere, come sancito nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989 e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

27. La gravità di questo tipo di reati emerge altresì dall'articolo 3 della direttiva 2011/93, che stabilisce, al suo paragrafo 4, che chiunque compie atti sessuali con un minore che non ha raggiunto l'età del consenso sessuale dev'essere punito con una pena detentiva massima di almeno cinque anni, mentre, in forza del paragrafo 5, punto i), del medesimo articolo, chiunque compie tali atti abusando di una posizione riconosciuta di fiducia, autorità o influenza sul minore, va punito con una pena detentiva massima di almeno otto anni.

29. L'eventuale accertamento, da parte del giudice del rinvio [...] che reati del tipo di quelli commessi dal sig. I rappresentano una minaccia diretta per la tranquillità e la sicurezza fisica della popolazione, non deve necessariamente comportare l'allontanamento della persona di cui trattasi.

30. Infatti, l'articolo 27, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva 2004/38 subordina qualsiasi provvedimento di allontanamento alla circostanza che il comportamento della persona di cui trattasi rappresenti una minaccia reale e attuale per un interesse fondamentale della società o dello Stato membro ospitante, accertamento che implica, in generale, in capo all'interessato, l'esistenza di una tendenza a ripetere in futuro tale comportamento.

31. Occorre aggiungere che, quando un provvedimento di allontanamento dal territorio è adottato a titolo di pena o di misura accessoria ad una pena detentiva, ma è eseguito a oltre due anni di distanza dalla sua adozione, l'articolo 33, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 impone agli Stati membri di verificare che la minaccia che l'interessato costituisce per l'ordine pubblico o per la pubblica sicurezza sia attuale e reale, e di valutare l'eventuale mutamento obiettivo delle circostanze intervenuto successivamente all'adozione della decisione di allontanamento.

32. Da ultimo, come emerge dalla lettera stessa dell'articolo 28, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, prima di adottare una decisione di allontanamento dal territorio per motivi di ordine pubblico o di

pubblica sicurezza, lo Stato membro ospitante deve tenere conto di elementi quali la durata del soggiorno dell'interessato nel suo territorio, la sua età, il suo stato di salute, la sua situazione familiare e economica, la sua integrazione sociale e culturale in tale Stato e l'importanza dei suoi legami con il paese d'origine».

*Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) ha dichiarato:*

«33. Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve rispondere alla questione dichiarando che l'articolo 28, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2004/38 dev'essere interpretato nel senso che gli Stati membri possono considerare che reati come quelli di cui all'articolo 83, paragrafo 1, secondo comma, TFUE costituiscono un attentato particolarmente grave a un interesse fondamentale della società, tale da rappresentare una minaccia diretta per la tranquillità e la sicurezza fisica della popolazione, e, pertanto, possono rientrare nella nozione di «motivi imperativi di pubblica sicurezza» atti a giustificare un provvedimento di allontanamento in forza di detto articolo 28, paragrafo 3, a condizione che le modalità con le quali tali reati sono stati commessi presentino caratteristiche particolarmente gravi, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare sulla base di un esame individuale della fattispecie su cui esso è chiamato a pronunciarsi

34. Qualsiasi provvedimento di allontanamento è subordinato alla circostanza che il comportamento della persona di cui trattasi rappresenti una minaccia reale e attuale per un interesse fondamentale della società o dello Stato membro ospitante, accertamento che implica, in generale, in capo all'interessato, l'esistenza di una tendenza a ripetere in futuro tale comportamento. Prima di adottare una decisione di allontanamento, lo Stato membro ospitante deve tenere conto, in particolare, della durata del soggiorno dell'interessato nel suo territorio, della sua età, del suo stato di salute, della sua situazione familiare ed economica, della sua integrazione sociale e culturale in tale Stato e dell'importanza dei suoi legami con il paese d'origine».

4 ottobre 2012, *Hristo Byankov c. Glaven sekretar na Ministerstvo na vatreshnite raboti*,  
causa C-249/11, EU:C:2012:608

*Nel 2007, con provvedimento amministrativo della direzione regionale del Ministero degli Affari interni bulgaro, veniva vietato al sig. Byankov, cittadino bulgaro, di uscire dal territorio nazionale, a causa di un ingente debito nei confronti di una persona giuridica di diritto privato bulgara, a fronte del quale non era stata costituita adeguata garanzia.*

*Il provvedimento, non impugnato in sede giudiziaria, diveniva definitivo.*

*Oltre tre anni dopo l'adozione del decreto, il sig. Byankov ne chiedeva la revoca, facendo valere la propria qualità di cittadino dell'Unione ed il proprio diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio dell'Unione.*

*La direzione regionale del Ministero degli Affari interni respingeva l'istanza, giacché non ricorrevano nel caso di specie i requisiti previsti dall'articolo 99 dell'APK per l'annullamento di un «atto amministrativo consolidato».*

*Il sig. Byankov adiva pertanto il Tribunale amministrativo di Sofia (Administrativen sad Sofia-grad) ai fini dell'annullamento dei provvedimenti in questione. Il giudice, avendo rilevato che la motivazione del decreto del 2007 non menzionava alcuna ragione di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica, né conteneva una valutazione del comportamento personale del sig. Byankov, né, ancora, esponeva i motivi a riprova del fatto che il divieto di uscita dal territorio avrebbe agevolato i pagamenti in questione, decideva di sospendere del giudizio per sottoporre alla Corte una serie di questioni pregiudiziali.*

*In merito alla compatibilità con il diritto dell'Unione di una disposizione nazionale che prevede l'applicazione di una limitazione al diritto di un cittadino di uno Stato membro di circolare*



*liberamente nell'Unione, a causa dell'esistenza di un debito non garantito nei confronti di una persona giuridica di diritto privato, superiore ad un determinato importo stabilito dalla legge, la Corte ha osservato che:*

«30. [...] una situazione come quella del sig. Byankov, a cui viene impedito di spostarsi dal territorio dello Stato di cui è cittadino nel territorio di un altro Stato membro, ricade nella sfera del diritto alla libera circolazione e al libero soggiorno nel territorio degli Stati membri, come attribuito dallo status di cittadino dell'Unione (v., per analogia, sentenze Jipa, [10 luglio 2008, causa C-33/07, EU:C:2008:396], punto 17; del 17 novembre 2011, Gaydarov, C-430/10, Racc. pag. I-11637, punti 24-27, e Aladzhov, C-434/10, Racc. pag. I-1659, punti 24-27).

31. Dalla giurisprudenza della Corte risulta infatti che tale diritto alla libera circolazione comprende sia il diritto per i cittadini dell'Unione di entrare in uno Stato membro diverso da quello di cui sono originari, sia il diritto di lasciare quest'ultimo. Come la Corte ha già avuto occasione di sottolineare, le libertà fondamentali garantite dal Trattato FUE sarebbero vanificate se lo Stato membro d'origine, senza una valida giustificazione, potesse vietare ai suoi cittadini di lasciare il suo territorio per entrare nel territorio di un altro Stato membro (v. sentenza Jipa, cit., punto 18 e giurisprudenza ivi citata). [...]

34. In simili circostanze, occorre ricordare che il diritto alla libera circolazione dei cittadini dell'Unione non è incondizionato, ma può essere subordinato alle limitazioni e alle condizioni previste dal Trattato nonché dalle relative disposizioni di attuazione (v., in particolare, sentenze Jipa, cit., punto 21 e giurisprudenza ivi citata, nonché Aladzhov, cit., punto 28).

35. Tali restrizioni e condizioni risultano, in particolare, dall'articolo 27, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, che consente agli Stati membri di restringere la libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione o dei loro familiari per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di salute pubblica. A termini della medesima disposizione, tali motivi non possono essere tuttavia invocati «per fini economici» (sentenza Aladzhov, cit., punto 29).

36. Pertanto, affinché il diritto dell'Unione non osti ad un provvedimento amministrativo come quello di cui trattasi nel procedimento principale, occorre in particolare dimostrare che esso è stato adottato per uno dei motivi elencati all'articolo 27, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, sempre a patto che tale motivo non sia stato invocato per fini economici.

37. Orbene, dalla decisione di rinvio e dal tenore letterale della terza questione risulta che l'unico fondamento del provvedimento amministrativo in discussione nel procedimento principale è la duplice constatazione della sussistenza di un debito nei confronti di una persona giuridica di diritto privato e dell'impossibilità per il debitore di costituire una garanzia relativa a tale debito. Non vi è menzione dell'ordine pubblico, della pubblica sicurezza o della sanità pubblica.

38. Su tale punto, il giudice del rinvio prospetta l'ipotesi che l'articolo 76, paragrafo 3, della ZBLD e, di riflesso, il divieto di uscita dal territorio di cui trattasi nel procedimento principale perseguano un obiettivo di tutela dei creditori.

39. Anche ammesso che sia corretto ritenere che una determinata concezione del mantenimento dell'ordine pubblico sottenda un tale obiettivo, la decisione di rinvio non consente di escludere che il divieto di uscita dal territorio di cui al procedimento principale persegua un obiettivo esclusivamente economico. Orbene, l'articolo 27, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 esclude espressamente che uno Stato membro possa invocare motivi di ordine pubblico a fini economici.

40. Del resto, dalla giurisprudenza della Corte risulta che il ricorso alla nozione di ordine pubblico presuppone, in ogni caso, oltre alla perturbazione dell'ordine sociale insita in qualsiasi infrazione della legge, l'esistenza di una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave nei confronti di un interesse fondamentale della società (v., in particolare, sentenze Jipa, cit., punto 23 e giurisprudenza ivi citata, nonché Gaydarov, cit., punto 33).

41. In tale contesto, le deroghe alla libera circolazione delle persone che possono essere invocate da uno Stato membro implicano, in particolare, come emerge dall'articolo 27, paragrafo 2, della direttiva

2004/38, che i provvedimenti adottati per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza debbano essere fondati, per poter essere giustificati, esclusivamente sul comportamento personale del soggetto nei riguardi del quale vengono applicati, mentre giustificazioni estranee al caso individuale o attinenti a ragioni di prevenzione generale non possono essere prese in considerazione (sentenze Jipa, cit., punto 24, e Gaydarov, cit., punto 34).

42. Tuttavia, dalla decisione di rinvio risulta che il decreto del 2007 è sprovvisto di qualsiasi valutazione specifica in relazione al comportamento personale del sig. Byankov o al carattere reale, attuale e grave di una minaccia che tale comportamento rappresenterebbe per un interesse fondamentale della società bulgara sul quale il fascicolo a disposizione della Corte non fornisce alcuna indicazione.

43. Risulta inoltre dall'articolo 27, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, nonché dalla costante giurisprudenza della Corte, che un provvedimento restrittivo del diritto alla libera circolazione può essere giustificato solamente qualora, essendo atto a garantire la realizzazione dell'obiettivo da esso perseguito e non andando al di là di quanto necessario per il suo raggiungimento, rispetti il principio di proporzionalità (v. in tal senso, in particolare, sentenze Jipa, cit., punto 29, e Gaydarov, cit., punto 40).

44. A tale riguardo occorre rilevare, da un lato, che, fatta salva la possibilità di pagare l'importo rivendicato o di costituire un'adeguata garanzia, il divieto di uscita dal territorio di cui al procedimento principale è assoluto, ossia non accompagnato da eccezioni, da un limite temporale o da una possibilità di revisione periodica delle circostanze di fatto e di diritto ad esso sottese. Pertanto, fintantoché un siffatto divieto non è revocato, i suoi effetti giuridici per una persona quale il sig. Byankov si rinnovano di continuo e sono tali da protrarsi a tempo indeterminato.

45. Dall'altro, nel diritto dell'Unione esistono norme giuridiche a tutela dei diritti dei creditori, senza che tuttavia la libertà di circolazione del debitore debba necessariamente essere limitata. È sufficiente citare a titolo esemplificativo il regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio, del 22 dicembre 2000, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (GU 2001, L 12, pag. 1), che peraltro è ricordato dal giudice del rinvio stesso.

46. Ne consegue che, contrariamente a quanto teme il giudice del rinvio, non può ritenersi che, a motivo dell'esclusione, nell'ambito dell'articolo 27, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, delle deroghe invocate a fini economici, l'ordinamento giuridico dell'Unione non garantisca un livello di tutela del diritto di proprietà altrui, nel caso di specie dei creditori, almeno equivalente a quello istituito ai sensi della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

47. Del resto, come sostanzialmente rilevato dal giudice del rinvio, dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo risulta che i provvedimenti, quali il divieto di uscita dal territorio di cui trattasi nel procedimento principale, che pregiudicano il diritto di una persona di lasciare il proprio paese, devono, in particolare, essere regolarmente sottoposti ad un riesame, a pena di dover essere considerati «sproporzionati» ai sensi di questa stessa giurisprudenza (v. in tal senso, in particolare, Corte eur. D.U., sentenze Ignatov/Bulgaria del 2 luglio 2009, ricorso n. 50/02, punto 37, e Gochev/Bulgaria del 26 novembre 2009, ricorso n. 34383/03, punti 55-57).

48. Alla luce di tutto quanto precede, occorre rispondere alla terza questione dichiarando che il diritto dell'Unione dev'essere interpretato nel senso che osta all'applicazione di una disposizione nazionale che prevede l'imposizione di una limitazione al diritto alla libera circolazione nell'Unione di un cittadino di uno Stato membro, per il solo fatto che ha un debito non garantito, superiore ad un determinato importo stabilito dalla legge, nei confronti di una persona giuridica di diritto privato» .

*Sulla compatibilità con il diritto dell'Unione di una normativa di uno Stato membro ai sensi della quale il procedimento amministrativo che ha portato all'adozione di un divieto di lasciare il territorio, una volta divenuto definitivo, possa essere riaperto solo nei casi tassativamente previsti, anche qualora detto divieto sia manifestamente contrario al diritto dell'Unione; se, ciò nonostante,*

*un siffatto divieto continui a produrre effetti giuridici nei confronti del suo destinatario., la Corte ha innanzitutto ricordato che:*

«63. Orbene, dalla giurisprudenza della Corte risulta che le disposizioni dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE attribuiscono, ai singoli, diritti che possono far valere in giudizio e che i giudici nazionali devono tutelare (v. in tal senso, in particolare, sentenza del 17 settembre 2002, Baumbast e R, C-413/99, Racc. pag. I-7091, punti 84-86).

64. Inoltre, in forza, in particolare, del principio di leale cooperazione, sancito all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, spetta a tutte le autorità degli Stati membri, compresi gli organi amministrativi e giurisdizionali, garantire il rispetto delle norme del diritto dell'Unione nell'ambito delle loro competenze (v., in tal senso, sentenza del 13 aprile 2010, Wall, C-91/08, Racc. pag. I-2815, punto 69).

65. Nel caso di specie si tratta quindi di stabilire se, al fine di tutelare i diritti che l'ordinamento dell'Unione riconosce ai singoli, sia possibile chiedere al giudice nazionale investito di un ricorso come quello del sig. Byankov, tenuto conto dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE (v., in tal senso, sentenza del 13 marzo 2007, Unibet, C-432/05, Racc. pag. I-2271, punto 38 e giurisprudenza ivi citata), di riconoscere in capo all'autorità amministrativa l'esistenza di un obbligo di revisione ed eventuale revoca di un divieto di lasciare il territorio, come quello di cui al procedimento principale (v., per analogia, sentenza i-21 Germany e Arcor, [19 settembre 2006, cause riunite, C-392/04 e C-422/04, EU:C:2006:586], punti 55 e 56).[...]

69. Secondo una costante giurisprudenza, in mancanza di una disciplina dell'Unione in materia, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro, in forza del principio dell'autonomia procedurale degli Stati membri, disciplinare i mezzi di impugnazione intesi a garantire la tutela dei diritti riconosciuti ai singoli in forza del diritto dell'Unione (v. sentenza Wall, cit., punto 63), a condizione, tuttavia, che dette modalità non siano meno favorevoli di quelle che riguardano situazioni analoghe di natura interna (principio di equivalenza) e che esse non rendano in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (principio di effettività) (v., in particolare, sentenze del 14 dicembre 1995, Peterbroeck, C-312/93, Racc. pag. I-4599, punto 12; i-21 Germany e Arcor, cit., punto 57 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 12 luglio 2012, VALE Építési, C-378/10, punto 48 e giurisprudenza ivi citata).

70. Quanto al principio di equivalenza, esso richiede che la complessiva disciplina dei ricorsi, termini compresi, si applichi indistintamente ai ricorsi fondati sulla violazione del diritto dell'Unione e a quelli per infrazione del diritto interno (v., in particolare, sentenze del 29 ottobre 2009, Pontin, C-63/08, Racc. pag. I-10467, punto 45 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 19 luglio 2012, Littlewoods Retail e a., C-591/10, punto 31).

71. A tale riguardo, il giudice del rinvio non ha indicato che le specifiche condizioni di applicazione dell'articolo 99 dell'APK possano differire a seconda che la causa di illegittimità invocata contro l'atto amministrativo divenuto definitivo consista in una violazione del diritto dell'Unione o in una violazione del diritto interno.

72. Nella presente causa, si pone più in particolare la questione di stabilire se una normativa nazionale come quella descritta dal giudice del rinvio sia compatibile con i principi di effettività nonché di leale cooperazione.

73. Da un lato infatti, ai sensi di una normativa di tal genere, i destinatari di divieti di lasciare il territorio che si trovano nella situazione del sig. Byankov non avranno mai, a meno di pagare gli importi rivendicati o di costituire garanzie adeguate, la possibilità di far riesaminare il loro caso, e ciò malgrado la manifesta illegittimità dei divieti attinenti al territorio loro inflitti a tempo indeterminato.

74. Dall'altro, come risulta in particolare dai punti 13 e 15 supra, considerato che non è prevista una revoca d'ufficio, in particolare in forza della citata sentenza Jipa, dei divieti di lasciare il territorio ex articolo 76, paragrafo 3, della ZBLD, e alla luce del termine di un mese applicabile nell'ambito

dell'articolo 99, paragrafo 1, dell'APK, i competenti organi amministrativi ritengono di non poter consentire un riesame in casi come quello di cui al procedimento principale, e ciò anche qualora l'illegittimità nei confronti del diritto dell'Unione sia stata confermata dalla giurisprudenza della Corte.

75. Dalla giurisprudenza della Corte risulta che i casi in cui occorre chiarire se una disposizione processuale nazionale renda impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti ai singoli dall'ordinamento giuridico dell'Unione devono essere esaminati tenendo conto del ruolo di detta disposizione nell'insieme del procedimento, dello svolgimento e delle peculiarità dello stesso dinanzi ai vari organi giurisdizionali nazionali (v., in particolare, sentenze Peterbroeck, cit., punto 14; del 3 settembre 2009, Fallimento Olimpclub, C-2/08, Racc. pag. I-7501, punto 27, e del 14 giugno 2012, Banco Español de Crédito, C-618/10, punto 49).

76. A tale riguardo, la Corte ha già riconosciuto che il carattere definitivo di una decisione amministrativa contribuisce alla certezza del diritto, con la conseguenza che il diritto dell'Unione non richiede che un organo amministrativo sia tenuto, in linea di principio, a ritornare su una decisione amministrativa che ha acquisito un siffatto carattere definitivo (v., in tal senso, sentenza del 12 febbraio 2008, Kempter, C-2/06, Racc. pag. I-411, punto 37).

77. La Corte ha tuttavia sostanzialmente statuito che particolari circostanze possono, in forza del principio di leale cooperazione derivante dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE, imporre ad un organo amministrativo nazionale il riesame di una decisione amministrativa divenuta definitiva per tener conto, in particolare, dell'interpretazione di una pertinente disposizione del diritto dell'Unione nel frattempo accolta dalla Corte (v. sentenza Kempter, cit., punto 38). Dalla giurisprudenza risulta che, in tale contesto, la Corte ha tenuto conto delle particolarità delle situazioni e degli interessi in questione per trovare un equilibrio tra l'esigenza di certezza del diritto e quella della legittimità nei confronti del diritto dell'Unione (v., in particolare, sentenze Kühne & Heitz, [13 gennaio 2004, causa C-453/00, EU:C:2004:17], punti 25 e 26; i-21 Germany e Arcor, cit., punti 53, 63 e 64; Kempter, cit., punti 46, 55 e 60, nonché Fallimento Olimpclub, cit., punti 22, 26 e 31).

78. Nel caso di specie, occorre esaminare più particolarmente se, in situazioni come quella di cui al procedimento principale, una normativa nazionale del tipo di quella descritta nella decisione di rinvio possa essere giustificata alla luce della salvaguardia del principio della certezza del diritto, tenuto conto delle conseguenze che ne derivano per l'applicazione del diritto dell'Unione e per i cittadini dell'Unione destinatari di divieti di lasciare il territorio come quelli di cui al procedimento principale (v., per analogia, sentenza Fallimento Olimpclub, cit., punto 28).

79. Come risulta dalla risposta alla terza questione e, in particolare, dai punti 37, 42 e 44 supra, in casi come quello di specie, la normativa di cui al procedimento principale, che non prevede una revisione periodica, protrae a tempo indeterminato il divieto di lasciare il territorio e, con ciò, la violazione del diritto alla libera circolazione e al libero soggiorno nel territorio degli Stati membri sancito dall'articolo 21, paragrafo 1, TFUE. In simili circostanze, un siffatto divieto attinente al territorio costituisce la negazione stessa della libertà di circolare e soggiornare nel territorio degli Stati membri attribuita dallo status di cittadino dell'Unione (v. anche, per analogia, sentenza del 19 gennaio 1999, Calfa, C-348/96, Racc. pag. I-11, punto 18).

80. Peraltro, con l'articolo 32, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, il legislatore dell'Unione ha obbligato gli Stati membri a prevedere la possibilità di riesame dei provvedimenti di divieto d'ingresso sul loro territorio, o di divieto di lasciare il medesimo, anche qualora tali provvedimenti siano stati validamente adottati ai sensi del diritto dell'Unione e siano divenuti definitivi, come nel caso del decreto del 2007. A maggior ragione ciò dovrebbe valere per quanto riguarda i divieti attinenti al territorio del tipo di cui trattasi nel procedimento principale, che non sono stati adottati validamente ai sensi del diritto dell'Unione e che costituiscono la negazione stessa della libertà sancita dall'articolo 21, paragrafo 1, TFUE. In una simile situazione, il principio di certezza del diritto non richiede necessariamente che un atto che impone un siffatto divieto continui a produrre effetti giuridici a tempo indeterminato.

81. Tenuto conto anche dell'importanza che il diritto primario annette allo status di cittadino dell'Unione (v., in particolare, sentenza del 2 marzo 2010, Rottmann, C-135/08, Racc. pag.I-1449, punti 43 e 56), si deve concludere che, in casi come quello di cui al procedimento principale, una normativa nazionale quale quella descritta nella decisione di rinvio, impedendo ai cittadini dell'Unione di far valere il loro diritto alla libera circolazione e al libero soggiorno, come attribuito dall'articolo 21 TFUE, nei confronti di divieti assoluti attinenti al territorio, adottati a tempo indeterminato, e agli organi amministrativi di trarre le conseguenze da una giurisprudenza della Corte che conferma il carattere illegittimo di siffatti divieti alla luce del diritto dell'Unione, non può essere ragionevolmente giustificata dal principio di certezza del diritto e deve pertanto essere considerata, in tale misura, contraria al principio di effettività e all'articolo 4, paragrafo 3, TUE (v., per analogia, sentenza Fallimento Olimpiclub, cit., punti 30 e 31) » .

16 ottobre 2012, *Ungheria c. Repubblica slovacca*, causa C-364/10, EU:C:2012:630

*Il Presidente dell'Ungheria, su invito di un'associazione avente sede nella Repubblica slovacca, il 21 agosto 2009 si sarebbe dovuto recare nella città slovacca di Komárno per partecipare alla cerimonia di inaugurazione di una statua di Santo Stefano, fondatore e primo re dello Stato ungherese.*

*Deve premettersi che il 21 agosto costituisce una data "delicata" per la Repubblica slovacca, in quanto in quella data, nel 1968, le forze armate di cinque paesi del Patto di Varsavia, tra cui le truppe ungheresi, invasero la Repubblica socialista cecoslovacca.*

*In considerazione di questa circostanza, dopo ripetuti scambi diplomatici tra le ambasciate dei due Stati membri, il Ministero degli Affari Esteri slovacco trasmetteva una nota verbale all'ambasciatore di Ungheria presso la Repubblica slovacca nella quale faceva divieto al Presidente dell'Ungheria di entrare in territorio slovacco.*

*In detta nota si invocava, per giustificare tale divieto, la direttiva 2004/38 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, nonché le disposizioni di diritto nazionale relative, da un lato, al soggiorno degli stranieri e, dall'altro lato, alle forze di polizia.*

*A fronte di tale divieto, il Ministro degli Affari esteri ungherese richiedeva il parere della Commissione europea in merito all'eventuale violazione del diritto dell'Unione da parte della Repubblica slovacca. Nella sua lettera di risposta del 10 settembre 2009, il vicepresidente della Commissione riconosceva che, conformemente alla direttiva 2004/38, qualsiasi restrizione al diritto di libera circolazione dovesse rispettare il principio di proporzionalità, e che la restrizione, ai sensi dell'art. 27, par. 2, di tale direttiva, dovesse basarsi sul comportamento personale dell'interessato ed essere notificata a quest'ultimo nelle forme prescritte dall'articolo 30, spiegandone le ragioni con una motivazione precisa e completa.*

*Il Ministro degli Affari esteri ungherese chiedeva pertanto al presidente della Commissione e di valutare l'opportunità di avviare, ai sensi dell'art. 258 TFUE, un procedimento di infrazione contro la Repubblica slovacca, per violazione dell'art. 21 TFUE e della direttiva 2004/38.*

*La Commissione riteneva tuttavia di non essere in grado di concludere che la Repubblica slovacca avesse violato le disposizioni del diritto dell'Unione relative alla libera circolazione dei cittadini dell'Unione. Ciò in quanto «in base al diritto internazionale, gli Stati membri si riservano il diritto di controllare l'ingresso di un capo di Stato estero nel loro territorio, a prescindere dalla circostanza che tale capo di Stato sia o meno un cittadino dell'Unione». Secondo la Commissione, dunque, se certamente un capo di Stato può decidere di visitare un altro Stato membro in qualità di privato cittadino, conformemente all'art. 21 TFUE e alla direttiva 2004/38, dai documenti allegati alla denuncia del Ministro degli Affari esteri ungherese risultava che l'Ungheria e la Repubblica slovacca fossero in disaccordo circa la natura della prevista visita.*

*L'8 luglio 2010 l'Ungheria proponeva quindi ricorso ai sensi dell'art. 259 TFUE, sostenendo che la Repubblica slovacca, vietando al Presidente Sólyom l'ingresso nel proprio territorio, avesse violato*

*l'art. 21, par. 1 TFUE e la direttiva 2004/38, trattandosi di disposizioni che trovano applicazione nei confronti di qualsiasi cittadino dell'Unione, compresi i capi di Stato, e con riguardi a tutti i tipi di visite, tanto ufficiali quanto private.*

*La Corte ha osservato in proposito che:*

«40. Al fine di pronunciarsi sulla prima censura del ricorso, occorre anzitutto ribadire che lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri (v., in particolare, sentenze del 20 settembre 2001, Grzelczyk, C-184/99, Racc. pag. I-6193, punto 31; del 2 marzo 2010, Rottmann, C-135/08, Racc. pag. I-1449, punto 43, e del 15 novembre 2011, Dereci e a., C-256/11, Racc. pag. I-11315, punto 62).

41. A tal fine l'articolo 20 TFUE conferisce a chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro lo status di cittadino dell'Unione (v., in particolare, sentenze dell'11 luglio 2002, D'Hoop, C-224/98, Racc. pag. I-6191, punto 27; del 2 ottobre 2003, Garcia Avello, C-148/02, Racc. pag. I-11613, punto 21, e dell'8 marzo 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, Racc. pag. I-1177, punto 40).

42. Ne consegue che il sig. Sólyom, essendo cittadino ungherese, gode incontestabilmente di tale status.

43. Orbene, da un lato, è ben vero che, conformemente all'articolo 21 TFUE, la cittadinanza dell'Unione conferisce a ciascun cittadino dell'Unione il diritto fondamentale e individuale di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le restrizioni fissate dai Trattati e i provvedimenti adottati al fine della loro applicazione (v. sentenze del 7 ottobre 2010, Lassal, C-162/09, Racc. pag. I-9217, punto 29, e del 5 maggio 2011, McCarthy, C-434/09, Racc. pag. I-3375, punto 27).

44. D'altro lato, occorre ricordare che il diritto dell'Unione deve essere interpretato alla luce delle norme pertinenti di diritto internazionale, poiché tale diritto è parte dell'ordinamento giuridico dell'Unione e vincola le istituzioni di quest'ultima (v., in questo senso, sentenze Racke, cit., punti 45 e 46, nonché del 3 settembre 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione, C-402/05 P e C-415/05 P, Racc. pag. I-6351, punto 291).

45. Nella fattispecie occorre pertanto verificare se, come affermato dalla Repubblica slovacca, la circostanza che il sig. Sólyom, oltre ad essere cittadino dell'Unione, all'epoca dei fatti ricoprì la funzione di capo dello Stato ungherese, sia atta a costituire una limitazione, fondata sul diritto internazionale, all'applicazione del diritto di circolazione conferitogli dall'articolo 21 TFUE.

46. A tal proposito va ricordato che, in base alle norme consuetudinarie di diritto internazionale generale nonché alle norme delle convenzioni multilaterali, i capi di Stato godono nelle relazioni internazionali di uno status speciale che comporta, in particolare, privilegi e immunità.

47. Specificamente, l'articolo 1 della Convenzione di New York del 14 dicembre 1973, sulla prevenzione e la punizione dei crimini contro le persone protette a livello internazionale, compresi gli agenti diplomatici, dichiara, in particolare, che qualsiasi capo di Stato, allorché si trova nel territorio di uno Stato estero, gode di tale protezione.

48. Di conseguenza, la presenza di un capo di Stato nel territorio di un altro Stato impone a quest'ultimo l'obbligo di garantire la protezione della persona che riveste detta funzione, e ciò indipendentemente dal titolo a cui il suo soggiorno sia effettuato.

49. Lo status di capo di Stato presenta quindi una specificità, derivante dal fatto di essere regolato dal diritto internazionale, con la conseguenza che i comportamenti di tale capo di Stato sul piano internazionale, ad esempio la sua presenza all'estero, rientrano nell'ambito di tale diritto, e in particolare del diritto delle relazioni diplomatiche.

50. Siffatta specificità è idonea a distinguere la persona che gode di tale status da tutti gli altri cittadini dell'Unione, cosicché all'ingresso di detta persona nel territorio di un altro Stato membro non si applicano le stesse condizioni che sono applicabili agli altri cittadini.

51. Ne consegue che la circostanza che un cittadino dell'Unione ricopra la funzione di capo di Stato è idonea a giustificare una limitazione, fondata sul diritto internazionale, all'esercizio del diritto di circolazione che l'articolo 21 TFUE gli conferisce.

52. Alla luce di tutto quel che precede, occorre concludere che, nelle circostanze della fattispecie, né l'articolo 21 TFUE né, a fortiori, la direttiva 2004/38 imponevano alla Repubblica slovacca di garantire l'ingresso nel suo territorio al Presidente dell'Ungheria e che, pertanto, la prima censura del ricorso deve essere respinta in quanto infondata ».

*L'Ungheria faceva valere in secondo luogo che il ricorso al diritto dell'Unione da parte della Repubblica Slovacca per esprimere un'ostilità sul piano politico attraverso misure restrittive della libertà di circolazione dei cittadini fosse in contrasto con i valori fondamentali dell'Unione.*

*Del pari, l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza menzionati dalla direttiva 2004/38 non avrebbero potuto essere invocati per scopi politici, realizzandosi altrimenti una sorta di abuso del diritto dell'Unione europea.*

*Sul punto, la Corte ha così statuito :*

« 56. Va ricordato che erroneamente, nella sua nota verbale del 21 agosto 2009, la Repubblica slovacca ha fatto riferimento alla direttiva 2004/38, come peraltro riconosciuto da tale Stato membro.

57. Nondimeno, siffatta circostanza non è sufficiente a dimostrare un abuso di diritto commesso dalla Repubblica slovacca.

58. La Corte ha infatti già avuto modo di dichiarare che la prova di una prassi abusiva richiede, da una parte, un insieme di circostanze oggettive dalle quali risulti che, nonostante il rispetto formale delle condizioni previste dalla normativa dell'Unione, l'obiettivo perseguito da tale normativa non è stato raggiunto e, dall'altra, un elemento soggettivo consistente nella volontà di ottenere un vantaggio derivante dalla normativa dell'Unione mediante la creazione artificiosa delle condizioni necessarie per il suo ottenimento (v. sentenze Emsland-Stärke, [14 dicembre 2000, causa C-110/99, EU:C:2000:695], punti 52 e 53, nonché del 21 luglio 2005, Eichsfelder Schlachtbetrieb, C-115/03, Racc. pag. I 7355, punto 39).

59. Orbene, nella fattispecie, da un lato, le condizioni previste per l'applicazione della direttiva 2004/38 non sono state formalmente rispettate. L'unico atto che faccia riferimento a tale direttiva è costituito infatti dalla nota verbale del 21 agosto 2009 del Ministero degli Affari Esteri slovacco inviata all'ambasciatore dell'Ungheria presso la Repubblica slovacca, non essendo stata adottata dalle autorità competenti nessuna decisione ai sensi dell'articolo 27 della menzionata direttiva né, a fortiori, notificata al sig. Sólyom in conformità dell'articolo 30 della stessa direttiva.

60. D'altro lato, per gli stessi motivi, risulta chiaramente dal fascicolo che la Repubblica slovacca non ha creato artificiosamente le condizioni necessarie per l'applicazione della direttiva 2004/38. In effetti, il mero fatto di invocare tale direttiva nella predetta nota verbale non è manifestamente idoneo a rendere possibile l'applicazione di siffatta direttiva ad una situazione di fatto alla quale non è applicabile ».

6 dicembre 2012, *O. e S. contro Maahanmuuttovirasto (C-356/11) e Maahanmuuttovirasto contro L. (C-357/11)*, EU:C:2012:776

*La sig.ra S. (cittadina ghanese) e la sig.ra L. (cittadina algerina) hanno contratto matrimonio in Finlandia con un cittadino finlandese, da cui hanno avuto un figlio. A seguito del divorzio dal marito, entrambe hanno ottenuto l'affidamento esclusivo del bambino, avente anche nazionalità finlandese, continuando a soggiornare legalmente in Finlandia. Le donne si sono successivamente risposate in Finlandia con un cittadino di un paese terzo: la sig.ra S. con O. di nazionalità ivoriana, e la sig.ra L. con M., cittadino algerino. Da tali unioni è nato un figlio.*

*O. ha presentato al servizio finlandese per l'immigrazione (Maahanmuuttovirasto) domanda di soggiorno sulla base del matrimonio con la sig.ra S. L'autorità finlandese ha, tuttavia, respinto la domanda di soggiorno di O. ritenendo non provata la disponibilità di risorse economiche sufficienti ed osservando, che nel caso di specie, non ricorreva alcun motivo per derogare al requisito dei mezzi di sussistenza. Nell'ambito del giudizio dinanzi al Tribunale amministrativo di Helsinki avverso la suddetta decisione di rigetto, il ricorso di annullamento presentato dal sig. O. è stato respinto. Quanto ad M., è stato rinviato nel suo paese d'origine nell'ottobre 2006. Nel mese di novembre 2006, la sig.ra L. ha presentato domanda di soggiorno per il coniuge sulla base del loro matrimonio. L'autorità finlandese ha respinto anche la domanda proposta dalla sig.ra L. in favore del coniuge. L. ha in seguito presentato ricorso al Tribunale amministrativo di Helsinki, e la sua domanda ha ivi trovato accoglimento.*

*Entrambe le controversie sono giunte davanti alla Corte amministrativa Suprema finlandese, la quale ha rilevato che, essendo stato negato ai sig.ri O. e M. il rilascio dei permessi di soggiorno, è possibile che le loro mogli e i figli ad esse affidati, compresi quelli aventi lo status di cittadini dell'Unione, siano costretti a lasciare il territorio dell'Unione europea per poter vivere in famiglia. Il giudice del rinvio ha dunque sottoposto alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali: «1) Se l'articolo 20 TFUE osti a che ad un cittadino di un paese terzo sia negato il permesso di soggiorno a causa della mancanza di mezzi di sussistenza, in una situazione familiare in cui il coniuge del cittadino medesimo ha l'affidamento del figlio, cittadino dell'Unione, ed in cui il cittadino del paese terzo non ne è il padre biologico né la persona titolare dell'affidamento. 2) In caso di soluzione negativa della prima questione, se l'efficacia dell'articolo 20 TFUE debba essere valutata altrimenti, qualora il cittadino di un paese terzo senza permesso di soggiorno, il suo coniuge ed il figlio affidato a quest'ultimo e che è cittadino dell'Unione vivano insieme».*

La Corte di giustizia ha osservato:

«41. Per quanto riguarda, anzitutto, la direttiva 2004/38, occorre ricordare che a trarre da tale direttiva diritti di ingresso e soggiorno in uno Stato membro non sono tutti i cittadini di paesi terzi familiari di un cittadino dell'Unione, bensì unicamente quelli che risultino familiari di un cittadino dell'Unione che abbia esercitato il suo diritto alla libera circolazione, stabilendosi in uno Stato membro diverso dallo Stato membro di cui egli ha la cittadinanza (sentenze del 25 luglio 2008, Metock e a., C-127/08, Racc. pag. I-6241, punto 73, nonché del 15 novembre 2011, Dereci e a., C-256/11, Racc. pag. I-11315, punto 56).

42. Nel caso di specie, poiché i cittadini dell'Unione interessati, entrambi bambini in tenera età, non hanno mai fatto uso del loro diritto alla libera circolazione e hanno sempre soggiornato nello Stato membro di cui possiedono la cittadinanza, occorre constatare che essi non rientrano nella nozione di «avente diritto» ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, per cui quest'ultima non è applicabile né a loro stessi né ai loro familiari (sentenza Dereci e a., cit., punto 57).

43. Riguardo poi all'articolo 20 TFUE, la Corte ha già avuto occasione di dichiarare che la situazione di un cittadino dell'Unione, il quale, così come i figli di cittadinanza finlandese nei procedimenti principali, non abbia fatto uso del diritto alla libera circolazione, non può essere assimilata, per questa sola ragione, a una situazione puramente interna, ossia a una situazione che non presenta alcun fattore di collegamento con una qualsiasi delle situazioni contemplate dal diritto dell'Unione (v. sentenza Ruiz Zambrano, [8 marzo 2011, causa C-34/09, EU:C:2011:124], sentenza del 5 maggio 2011, McCarthy, C-434/09, Racc. pag. I-3375, punto 46, nonché Dereci e a., cit., punto 61).

44. Infatti, poiché lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri, i figli nati dai primi matrimoni delle sig.re S. e L., in qualità di cittadini di uno Stato membro, godono dello status di cittadino dell'Unione in forza dell'articolo 20, paragrafo 1, TFUE e, pertanto, possono avvalersi, anche nei confronti dello Stato membro di cui hanno la cittadinanza, dei diritti connessi a tale status (v. citate sentenze McCarthy, punto 48, nonché Dereci e a., punto 63).



45. Su tale base, la Corte ha dichiarato che l'articolo 20 TFUE osta a provvedimenti nazionali, comprese le decisioni di diniego di soggiorno ai familiari di un cittadino dell'Unione, che abbiano l'effetto di privare i cittadini dell'Unione del godimento effettivo e sostanziale dei diritti attribuiti dal loro status (v. sentenza Ruiz Zambrano, cit., punto 42). [...]

47. Nelle cause sfociate nelle citate sentenze Ruiz Zambrano nonché Dereci e a., il criterio relativo alla privazione del nucleo essenziale dei diritti attribuiti dallo status di cittadino dell'Unione sarebbe riferito a ipotesi contrassegnate dalla circostanza che il cittadino dell'Unione si trovava obbligato, di fatto, a lasciare il territorio non solo dello Stato membro di cui è cittadino, ma anche quello dell'Unione considerato nel suo complesso.

48. Questo criterio riveste pertanto un carattere molto particolare in quanto riguarda ipotesi in cui, in via eccezionale, al cittadino di un paese terzo, familiare di un cittadino di uno Stato membro, non può essere negato un diritto di soggiorno, a pena di trascurare l'efficacia pratica della cittadinanza dell'Unione di cui gode quest'ultimo cittadino (sentenza Dereci e a., cit., punto 67). [...]

50. Nell'ambito di tale valutazione, deve essere preso in considerazione il fatto che le madri dei cittadini dell'Unione godono di permessi di soggiorno permanenti nello Stato membro interessato, cosicché, dal punto di vista giuridico, non esiste alcun obbligo, né per esse né per i cittadini dell'Unione a loro carico, di lasciare il territorio di tale Stato membro e quello dell'Unione considerato nel suo complesso.

51. Per sapere se ai cittadini dell'Unione interessati sia di fatto impossibile esercitare il nucleo essenziale dei diritti attribuiti dal loro status, sono altresì rilevanti la questione dell'affidamento dei figli delle soggiornanti e il fatto che questi figli facciano parte di famiglie ricostituite. Da un lato, dal momento che le sig.re S. e L. hanno l'affidamento esclusivo dei cittadini dell'Unione in tenera età interessati, una loro decisione di lasciare il territorio dello Stato membro di cui tali bambini possiedono la cittadinanza, al fine di mantenere l'unità familiare, avrebbe l'effetto di privare tali cittadini dell'Unione di qualsivoglia contatto con i loro padri biologici, nell'ipotesi in cui un tale contatto fosse stato mantenuto sino ad allora. Dall'altro, qualsiasi decisione di restare nel territorio di detto Stato membro al fine di preservare l'eventuale relazione dei cittadini dell'Unione in tenera età con i loro padri biologici produrrebbe l'effetto di pregiudicare la relazione degli altri figli, cittadini di paesi terzi, con i loro padri biologici.

52. A tal riguardo, tuttavia, la mera circostanza che, per ragioni economiche o per mantenere l'unità familiare nel territorio dell'Unione, possa apparire auspicabile che membri di una famiglia, composta da cittadini di paesi terzi e da un cittadino dell'Unione in tenera età, possano soggiornare con tale cittadino nel territorio dell'Unione nello Stato membro del quale quest'ultimo ha la cittadinanza non basta di per sé a far ritenere che il suddetto cittadino sia costretto a lasciare il territorio dell'Unione se un tale diritto di soggiorno non è concesso (v., in tal senso, sentenza Dereci e a., cit., punto 68). [...]

55. Occorre inoltre rilevare che [...] sebbene i principi enunciati nella citata sentenza Ruiz Zambrano siano applicabili soltanto in circostanze eccezionali, non risulta dalla giurisprudenza della Corte che la loro applicazione sia riservata a situazioni in cui esiste un legame biologico tra il cittadino di un paese terzo per il quale si richiede un diritto di soggiorno e il cittadino dell'Unione, che è un bambino in tenera età, dal quale deriverebbe eventualmente il diritto di soggiorno del richiedente.

56. Per contro, sia il diritto di soggiorno permanente delle madri dei cittadini dell'Unione in tenera età interessati sia il fatto che i cittadini di paesi terzi per i quali si richiede un diritto di soggiorno non siano responsabili dal punto di vista legale, finanziario o affettivo di tali cittadini devono essere presi in considerazione in sede di esame della questione se questi ultimi siano, a seguito della decisione di diniego di soggiorno, nell'impossibilità di esercitare il nucleo essenziale dei diritti attribuiti dal loro status. Infatti, come osservato dall'avvocato generale al paragrafo 44 delle sue conclusioni, è la relazione di dipendenza tra il cittadino dell'Unione in tenera età e il cittadino di un paese terzo al quale è negato un diritto di soggiorno che può mettere in discussione l'efficacia pratica della cittadinanza dell'Unione dal momento che è tale dipendenza a far sì che il cittadino

dell'Unione sia costretto, di fatto, ad abbandonare non soltanto il territorio dello Stato membro del quale è cittadino, ma anche quello dell'Unione considerato nel suo complesso, come conseguenza di una siffatta decisione di diniego (v. citate sentenze Ruiz Zambrano, punti 43 e 45, nonché Dereci e a., punti 65-67). [...]

58. Alla luce di quanto sin qui esposto, occorre rilevare che l'articolo 20 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che uno Stato membro neghi a un cittadino di un paese terzo un permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare, sebbene tale cittadino intenda vivere con sua moglie, anch'essa cittadina di un paese terzo residente legalmente in tale Stato membro e madre di un bambino, nato da un primo matrimonio e che è cittadino dell'Unione, nonché con il figlio nato dalla loro unione, anch'egli cittadino di un paese terzo, a condizione che un siffatto diniego non comporti, per il cittadino dell'Unione interessato, la privazione del godimento effettivo del nucleo essenziale dei diritti attribuiti dallo status di cittadino dell'Unione, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.[...]

61. Nella fattispecie, il giudice del rinvio ha fatto riferimento, nelle sue domande di pronuncia pregiudiziale, alla direttiva 2003/86 senza però sollevare una questione in merito alla stessa. [...]

63. [...] ai sensi dell'articolo 1 della citata direttiva, lo scopo della medesima è quello di fissare le condizioni dell'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare di cui dispongono i cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio degli Stati membri. [...]

70. L'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2003/86 impone agli Stati membri obblighi positivi precisi, cui corrispondono diritti soggettivi chiaramente definiti. Esso impone loro, nelle ipotesi contemplate da tale direttiva, di autorizzare il ricongiungimento familiare di taluni familiari del soggiornante senza potersi avvalere di discrezionalità (v. sentenza del 27 giugno 2006, Parlamento/Consiglio, C-540/03, Racc. pag. I-5769, punto 60).

71. La suddetta disposizione vale tuttavia salvo il rispetto delle condizioni previste in particolare dal capo IV della direttiva 2003/86. L'articolo 7, paragrafo 1, lettera c), della stessa fa parte di tali condizioni e consente agli Stati membri di esigere la prova che il soggiornante disponga di risorse stabili e regolari sufficienti per mantenere se stesso e i suoi familiari senza ricorrere al sistema di assistenza sociale dello Stato membro interessato. La medesima disposizione precisa che gli Stati membri valutano queste risorse rispetto alla loro natura e regolarità e possono tener conto della soglia minima delle retribuzioni e delle pensioni nazionali, nonché del numero di familiari (sentenza Chakroun, [4 marzo 2010, causa C-578/08, EU:C:2010:117], punto 42).

72. Per quanto riguarda il suddetto articolo 4, paragrafo 1, occorre anzitutto sottolineare che sono, in linea di principio, le risorse del soggiornante ad essere oggetto dell'esame individualizzato delle domande di ricongiungimento prescritto dalla direttiva 2003/86 e non le risorse del cittadino di un paese terzo per il quale un diritto di soggiorno è richiesto per ricongiungimento familiare (v. sentenza Chakroun, cit., punti 46 e 47). [...]

74. Essendo l'autorizzazione al ricongiungimento familiare la regola generale, la Corte ha poi dichiarato che la facoltà prevista dall'articolo 7, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2003/86 deve essere interpretata restrittivamente. La discrezionalità riconosciuta agli Stati membri non deve essere impiegata dagli stessi in modo da pregiudicare l'obiettivo della direttiva e il suo effetto utile (sentenza Chakroun, cit., punto 43).

75. Infine, occorre ricordare che, come risulta dal considerando 2 della direttiva 2003/86, quest'ultima riconosce i diritti fondamentali e osserva i principi sanciti dalla Carta.

76. L'articolo 7 della Carta, che contiene diritti corrispondenti a quelli garantiti dall'articolo 8, paragrafo 1, della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, riconosce il diritto al rispetto della vita privata e familiare. Tale disposizione della Carta deve inoltre essere letta in combinato disposto con l'obbligo di prendere in considerazione l'interesse superiore del bambino, sancito dall'articolo 24, paragrafo 2, della Carta medesima, tenendo conto parimenti della necessità per il bambino di intrattenere regolarmente rapporti personali con i due genitori, necessità affermata dal paragrafo 3 del medesimo articolo (v. sentenze

Parlamento/Consiglio, cit., punto 58, e del 23 dicembre 2009, Deti ek, C-403/09 PPU, Racc. pag. I-12193, punto 54).

77. L'articolo 7, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2003/86 non può essere interpretato e applicato in modo che tale applicazione violi i diritti fondamentali enunciati nelle succitate disposizioni della Carta. [...]

79. Vero è che, gli articoli 7 e 24 della Carta, pur sottolineando l'importanza, per i figli, della vita familiare, non possono essere interpretati nel senso che essi priverrebbero gli Stati membri del potere discrezionale di cui dispongono nell'esaminare le domande di ricongiungimento familiare (v., in tal senso, sentenza Parlamento/Consiglio, cit., punto 59).

80. Tuttavia, nel corso di un siffatto esame e nello stabilire, segnatamente, se i requisiti di cui all'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2003/86 sono soddisfatti, le disposizioni di detta direttiva devono essere interpretate e applicate alla luce degli articoli 7 e 24, paragrafi 2 e 3, della Carta, come risulta del resto dal tenore letterale del considerando 2 e dall'articolo 5, paragrafo 5, di tale direttiva, i quali impongono agli Stati membri di esaminare le domande di ricongiungimento in questione nell'interesse dei minori di cui trattasi e nell'ottica di favorire la vita familiare.

81. Spetta alle autorità nazionali competenti, in sede di attuazione della direttiva 2003/86 e dell'esame delle domande di ricongiungimento familiare, procedere a una valutazione equilibrata e ragionevole di tutti gli interessi in gioco, tenendo conto in particolare di quelli dei minori interessati».

19 settembre 2013, *Pensionsversicherungsanstalt c. Peter Brey*, causa C-140/12, EU:C:2013:565.

*Nel marzo 2011, il sig. Brey e la moglie, entrambi cittadini tedeschi, lasciavano la Germania per trasferirsi in Austria. Come prescritto dalla legge federale relativa al diritto di stabilirsi e soggiornare (Niederlassungs-und Aufenthaltsgesetz, c.d. NAG) che regolava l'ingresso in Austria, l'amministrazione distrettuale del Deutschlandsberg rilasciava al sig. Brey e alla moglie un titolo di soggiorno per cittadini SEE. Al momento dell'ingresso in Austria il sig. Brey percepiva due diversi tipi di reddito da fonti tedesche: una pensione d'invalidità dell'ammontare di EUR 862,74 lordi mensili, nonché un assegno di assistenza per persone non autosufficienti. La moglie percepiva, invece, una prestazione previdenziale di base (che non è stata più corrisposta a seguito del trasferimento). La coppia non disponeva di altri redditi o beni patrimoniali. Non avendo sufficienti risorse economiche per il sostentamento in Austria, il sig. Brey presentava una domanda alla competente autorità austriaca (Pensionsversicherungsanstalt) al fine di ottenere l'integrazione compensativa (Ausgleichzulage) prevista dalla legislazione austriaca (articolo 292, paragrafo 1, dell'ASVG). Avendo l'autorità austriaca negatogli il riconoscimento di detta integrazione, il sig. Brey proponeva ricorso dinanzi al Tribunale regionale in materia civile di Graz che accoglieva la domanda giudiziale. Successivamente anche la Corte d'Appello regionale (Oberlandesgericht) confermava la decisione del giudice di prime cure. Nell'ambito del giudizio per cassazione promosso dalla Pensionsversicherungsanstalt, la Suprema Corte austriaca interrogava la Corte di giustizia sulla compatibilità della legislazione austriaca con il diritto dell'Unione.*

*Sul diritto di un cittadino dell'Unione economicamente inattivo a una prestazione come quella oggetto del procedimento principale nello Stato membro ospitante, la Corte di giustizia ha osservato:*

«46. Va rammentato che il diritto dei cittadini di uno Stato membro di soggiornare nel territorio di un altro Stato membro senza esercitarvi alcuna attività, subordinata o autonoma, non è incondizionato. In forza dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, il diritto di soggiornare nel territorio degli Stati membri è infatti riconosciuto a ogni cittadino dell'Unione soltanto fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dal Trattato e dalle disposizioni adottate in applicazione dello

stesso (v., in tal senso, sentenze Trojani, [7 settembre 2004, causa C-456/02, EU:C:2004:488], punti 31 e 32; del 19 ottobre 2004, Zhu e Chen, C-200/02, Racc. pag. I-9925, punto 26, nonché dell'11 dicembre 2007, Eind, C-291/05, Racc. pag. I-10719, punto 28).

47. Tra tali limitazioni e condizioni, dall'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/38 discende che gli Stati membri possono imporre a cittadini di un altro Stato membro che intendano beneficiare del diritto di soggiorno nel loro territorio per un periodo superiore a tre mesi senza esercitare un'attività economica che essi dispongano, per se stessi per i loro familiari, di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi nello Stato membro ospitante e di risorse economiche sufficienti al fine di non diventare un onere per il sistema di assistenza sociale di tale Stato durante il loro soggiorno (v., in tal senso, sentenza del 23 febbraio 2010, Teixeira, C-480/08, punto 42). [...]

55. Tale condizione è ispirata all'idea che l'esercizio del diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione può essere subordinato agli interessi legittimi degli Stati membri, nella fattispecie la tutela delle loro finanze pubbliche (v., per analogia, sentenze del 17 settembre 2002, Baumbast e R, C-413/99, Racc. pag. I-7091, punto 90; Zhu e Chen, cit., punto 32, nonché del 23 marzo 2006, Commissione/Belgio, C-408/03, Racc. pag. I-2647, punti 37 e 41). [...]

57. Ne consegue che, se è vero che il regolamento n. 883/2004 è inteso a garantire ai cittadini dell'Unione che abbiano usufruito del diritto alla libera circolazione dei lavoratori il mantenimento del diritto a determinate prestazioni di previdenza sociale concesse dal loro Stato membro d'origine, la direttiva 2004/38, dal canto suo, consente allo Stato membro ospitante di imporre ai cittadini dell'Unione, qualora non possiedano la qualità di lavoratore, o non la possiedano più, restrizioni legittime per quanto concerne la concessione di prestazioni sociali, affinché questi ultimi non diventino un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale di tale Stato membro.

58. Stanti tali premesse, la nozione di «sistema di assistenza sociale» che compare all'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/38, contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, non può essere ridotta alle prestazioni di assistenza sociale che, in forza dell'articolo 3, paragrafo 5, lettera a), del regolamento n. 883/2004, non rientrano nell'ambito di applicazione di tale regolamento. [...]

60. Ne discende che la nozione di «sistema di assistenza sociale» ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/38 dev'essere determinata non sulla base di criteri formali, ma secondo l'obiettivo perseguito da tale disposizione, come rammentato ai punti da 53 a 57 della presente sentenza (v., in tal senso, sentenze Vatsouras e Koupatantze, [4 giugno 2009, cause riunite C-22/08 e C-23/08, EU:C:2009:344], punti 41 e 42, nonché del 24 aprile 2012, Kamberaj, C-571/10 [EU:C:2012:233], punti da 90 a 92).

61. [...] va quindi interpretata nel senso che essa rinvia all'insieme dei regimi di assistenza istituiti da autorità pubbliche a livello nazionale, regionale o locale, a cui può ricorrere un soggetto che non disponga delle risorse economiche sufficienti a far fronte ai bisogni elementari propri e a quelli della sua famiglia e che rischia, per questo, di diventare, durante il suo soggiorno, un onere per le finanze pubbliche dello Stato membro ospitante che potrebbe produrre conseguenze sul livello globale dell'aiuto che può essere concesso da tale Stato (v., in tal senso, sentenze Bildar, [15 marzo 2005, causa C-209/03, EU:C:2005:169], punto 56; Eind, cit., punto 29, e Förster, [18 novembre 2008, causa C-158/07, EU:C:2008:630], punto 48, nonché, per analogia, sentenze del 4 marzo 2010, Chakroun, C-578/08, Racc. pag. I-1839, punto 46, e Kamberaj, cit., punto 91).

62. Per quanto riguarda l'integrazione compensativa di cui trattasi nel procedimento principale, [...] emerge che tale prestazione può considerarsi come rientrante nel «sistema di assistenza sociale» dello Stato membro interessato. Infatti, come dichiarato dalla Corte ai punti 29 e 30 della citata sentenza Skalka [29 aprile 2004, causa C-160/02, EU:C:2004:269], tale prestazione, che mira a garantire un minimo vitale al suo beneficiario in caso di pensione insufficiente, è interamente finanziata a livello statale senza alcun contributo degli assicurati.

63. Di conseguenza, il fatto che, in considerazione dell'importo esiguo della sua pensione, un cittadino di un altro Stato membro economicamente inattivo possa avere diritto al beneficio di tale prestazione potrebbe costituire un indizio atto a dimostrare che quest'ultimo non dispone di risorse economiche sufficienti a evitare di divenire un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale di tale Stato, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/38 (v., in tal senso, sentenza Trojani, cit., punti 35 e 36).

64. Tuttavia, le autorità nazionali competenti non possono trarre una tale conclusione senza aver proceduto a una valutazione globale dell'onere che, concretamente, la concessione di tale prestazione rappresenterebbe per il sistema nazionale di assistenza sociale nel suo complesso, a seconda delle circostanze individuali che caratterizzano la situazione dell'interessato.

65. Si deve infatti rilevare, in primo luogo, che la direttiva 2004/38 non esclude affatto, nello Stato membro ospitante, la possibilità di concedere prestazioni sociali ai cittadini di altri Stati membri (v., per analogia, sentenza Grzelczyk, [20 settembre 2001, causa C-184/99, EU:C:2001:458] punto 39). [...]

67. Occorre osservare, in secondo luogo, che l'articolo 8, paragrafo 4, prima frase, della direttiva 2004/38 prevede espressamente che gli Stati membri si astengono dal fissare l'importo preciso delle risorse che considerano sufficienti, ma devono tenere conto della situazione personale dell'interessato. Peraltro, in forza della seconda frase di detto articolo 8, paragrafo 4, l'importo delle risorse sufficienti non può essere superiore al livello al di sotto del quale i cittadini dello Stato membro ospitante possono beneficiare di prestazioni di assistenza sociale o, qualora non possa trovare applicazione tale criterio, alla pensione minima sociale erogata dallo Stato membro ospitante. [...]

70. Infine, in terzo luogo si deve ricordare che, poiché il diritto alla libera circolazione, in quanto principio fondamentale del diritto dell'Unione, costituisce la regola generale, le condizioni previste dall'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/38 devono essere interpretate restrittivamente (v., per analogia, citate sentenze Kamberaj, punto 86, e Chakroun, punto 43), nonché nel rispetto dei limiti imposti dal diritto dell'Unione e dal principio di proporzionalità (v. citate sentenze Baumbast e R [17 settembre 2002, causa C-413/99, EU:C:2002:493], punto 91; Zhu e Chen, punto 32, nonché Commissione/Belgio, punto 39). [...]

72. Nel subordinare il diritto di soggiorno per un periodo superiore a tre mesi alla circostanza che l'interessato non divenga un onere «eccessivo» per il «sistema» di assistenza sociale dello Stato membro ospitante, l'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/38, come interpretato alla luce del considerando 10 della stessa, implica pertanto che le autorità nazionali competenti dispongono del potere di valutare, tenuto conto di un insieme di fattori e in considerazione del principio di proporzionalità, se la concessione di una prestazione sociale possa rappresentare un onere per l'insieme dei regimi di assistenza sociale di tale Stato membro. La direttiva 2004/38 ammette quindi una certa solidarietà finanziaria dei cittadini dello Stato membro ospitante verso quelli degli altri Stati membri, in particolare se le difficoltà incontrate dal beneficiario del diritto di soggiorno sono temporanee [...]

76. Per quanto riguarda la normativa di cui trattasi nel procedimento principale, dalle spiegazioni fornite dal governo austriaco in udienza emerge che, se l'importo dell'integrazione compensativa dipende dalla situazione patrimoniale dell'interessato rispetto all'importo di riferimento fissato per la concessione di quest'ultima, il solo fatto che un cittadino di un altro Stato membro economicamente inattivo richieda il beneficio di tale prestazione è sufficiente a escludere che egli la riceva, a prescindere dalla durata del soggiorno nonché dall'importo di detta prestazione e dal periodo durante il quale essa è erogata e, quindi, dall'onere che tale prestazione rappresenta per il sistema di assistenza sociale di tale Stato nel suo complesso.

77. Si deve necessariamente constatare che una tale esclusione automatica, da parte dello Stato membro ospitante, dei cittadini di altri Stati membri economicamente inattivi dal beneficio di una data prestazione sociale, anche se per il periodo successivo ai tre mesi di soggiorno contemplato dall'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, non consente alle autorità competenti dello Stato membro ospitante, qualora le risorse dell'interessato siano inferiori all'importo di riferimento

per la concessione di tale prestazione, di procedere, ai sensi delle disposizioni che discendono, in particolare, dagli articoli 7, paragrafo 1, lettera b), e 8, paragrafo 4, di tale direttiva, nonché dal principio di proporzionalità, a una valutazione globale dell'onere che rappresenterebbe, in concreto, la concessione di tale prestazione per il sistema di assistenza sociale nel suo complesso a seconda delle circostanze individuali che caratterizzano la situazione dell'interessato. [...]

80. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alla questione sollevata dichiarando che il diritto dell'Unione, quale risulta, in particolare, dagli articoli 7, paragrafo 1, lettera b), 8, paragrafo 4, e 24, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2004/38, dev'essere interpretato nel senso che osta alla normativa di uno Stato membro, come quella di cui al procedimento principale, che, anche per il periodo successivo ai primi tre mesi di soggiorno, esclude in qualsiasi circostanza e in maniera automatica la concessione di una prestazione quale l'integrazione compensativa prevista dall'articolo 292, paragrafo 1, dell'ASVG a un cittadino di un altro Stato membro economicamente inattivo, poiché quest'ultimo, nonostante il fatto che gli sia stato rilasciato un attestato d'iscrizione, non soddisfa le condizioni per beneficiare di un diritto di soggiorno legale per un periodo superiore a tre mesi nel territorio del primo Stato, in quanto l'esistenza di tale diritto di soggiorno è subordinata al presupposto che tale cittadino disponga di risorse economiche sufficienti per non richiedere detta prestazione».

16 gennaio 2014, *Flora May Reyes c Migrationsverket*, causa C-423/12, EU:C:2014:16

*La sig.ra Reyes, nata nel 1987 e cittadina filippina, è stata affidata a sua nonna materna all'età di 3 anni in quanto sua madre si era stabilita in Germania per lavoro e per sopperire in tal modo alle esigenze della sua famiglia residente nelle Filippine, ottenendo poi la cittadinanza tedesca. La madre della sig.ra Reyes ha sempre inviato ogni mese denaro alla figlia al fine di provvedere ai suoi bisogni e finanziarne gli studi, recandosi annualmente in visita. La sig.ra Reyes non ha mai avuto un'occupazione e non ha mai chiesto aiuti socio-assistenziali alle competenti autorità Filippine. Nel 2009 la madre della sig.ra Reyes si è stabilita in Svezia con un cittadino norvegese con il quale si è sposata nel 2011. Dal suo trasferimento in Svezia, la madre della sig.ra Reyes non ha più svolto attività lavorativa, vivendo della pensione di vecchiaia del marito, che ha inviato regolarmente denaro nelle Filippine alla figlia, nonché agli altri familiari della moglie. Nel mese di marzo 2011 la sig.ra Reyes ha chiesto un permesso di soggiorno in Svezia in qualità di familiare della madre, dichiarando di essere a suo carico. La domanda è stata respinta dalle autorità svedesi in base al rilievo che non avrebbe dimostrato che il denaro versato dalla madre e dal patrigno fosse stato impiegato per sopperire ai suoi bisogni essenziali di vitto, alloggio e assistenza sanitaria nelle Filippine. In particolare, il Tribunale amministrativo di Göteborg, competente in primo grado in materia di immigrazione, ha rilevato che la situazione sociale della sig.ra Reyes non potesse considerarsi tale da non poter sopperire alle proprie esigenze essenziali nel suo paese d'origine senza un aiuto materiale da parte della madre e del patrigno (era giovane, aveva studiato e vissuto a Manila, si era diplomata presso un istituto superiore e i suoi familiari vivevano nelle Filippine). Il solo fatto che la madre della sig.ra Reyes e il suo patrigno si fossero impegnati a mantenere l'interessata non dimostrava, a parere del giudice medesimo, l'esistenza di una situazione di dipendenza che ne giustificasse il diritto di soggiorno in Svezia. Per contro, la sig.ra Reyes sosteneva di non avere, malgrado i suoi studi, trovato un impiego nelle Filippine, ove la disoccupazione è endemica. A suo avviso, la madre e il patrigno non avrebbero inviato somme così ingenti e con tale regolarità se non fosse stato necessario per il sostentamento della famiglia nel paese d'origine. Per tale ragione la sig.ra Reyes ha adito la Corte d'appello amministrativa di Stoccolma competente in materia di immigrazione (Kammarrätten i Stockholm - Migrationsöverdomstolenil), la quale ha chiesto alla Corte di giustizia: «1) Se l'articolo 2, punto 2, lettera c), della direttiva [2004/38] debba essere interpretato nel senso che uno Stato membro possa imporre, in talune circostanze, che un discendente diretto di età pari o superiore a 21*

*anni – per poter essere considerato a carico e, dunque, ricadere nella definizione di familiare ai sensi di tale disposizione – debba aver tentato attivamente, ma inutilmente, di trovare un posto di lavoro, chiedere un sostegno economico alle amministrazioni competenti dello Stato d’origine e/o provvedere in altro modo al proprio sostentamento. 2) Se, ai fini dell’interpretazione del requisito “a carico” di cui all’articolo 2, punto 2, lettera c), della direttiva [2004/38], assuma rilievo il fatto che un familiare – alla luce delle sue condizioni personali quali età, titolo di studio e stato di salute – sia ritenuto in possesso di ragionevoli possibilità di trovare un posto di lavoro e abbia altresì intenzione di iniziare a svolgere un’attività retribuita nello Stato membro, nel qual caso verrebbero a mancare i presupposti per considerare l’interessato quale familiare a carico [ai sensi di detta disposizione]».*

*Sull’interpretazione dell’art. 2, punto 2, lettera c) della direttiva 2004/38, la Corte di giustizia ha osservato:*

«20. [...] affinché il discendente diretto di un cittadino dell’Unione, di età pari o superiore a 21 anni, possa essere considerato «a carico» dello stesso ai sensi dell’articolo 2, punto 2, lettera c), della direttiva 2004/38, deve essere dimostrata l’esistenza di una reale situazione di dipendenza (v., in tal senso, sentenza Jia [sentenza 9 gennaio 2007, causa C-1/05, EU:C:2007:1], punto 42).

21. Tale dipendenza risulta da una situazione di fatto caratterizzata dalla circostanza che il sostegno materiale del familiare è garantito dal cittadino dell’Unione che si è avvalso della libertà di circolazione oppure dal coniuge dello stesso (v., in tal senso, sentenza Jia, punto 35).

22. Per determinare l’esistenza di siffatta dipendenza, lo Stato membro ospitante deve valutare se, alla luce delle sue condizioni economiche e sociali, il discendente diretto del cittadino dell’Unione, di età pari o superiore a 21 anni, non sia in grado di sopperire ai propri bisogni essenziali. La necessità del sostegno materiale deve esistere nello Stato d’origine o di provenienza del discendente stesso nel momento in cui questi chieda di ricongiungersi con detto cittadino (v., in tal senso, sentenza Jia, punto 37).

23. Per contro, non è necessario stabilire quali siano le ragioni di tale dipendenza e, quindi, del ricorso a detto sostegno. Tale interpretazione è richiesta, in particolare, dal principio secondo cui le disposizioni che, come la direttiva 2004/38, sanciscono la libera circolazione dei cittadini dell’Unione, parte integrante dei fondamenti giuridici dell’Unione, vanno interpretate in senso estensivo (v., in tal senso, sentenza Jia, punto 36 e giurisprudenza ivi citata).

24. Orbene, il fatto che, in circostanze come quelle di cui al procedimento principale, un cittadino dell’Unione effettui regolarmente, per un periodo considerevole, il versamento di somme di denaro al proprio discendente, necessario a quest’ultimo per sopperire ai suoi bisogni essenziali nello Stato d’origine, è idoneo a dimostrare la sussistenza di una situazione di dipendenza reale di tale discendente rispetto a detto cittadino.

25. In tal contesto non si può esigere, per di più, da detto discendente di dimostrare di avere inutilmente tentato di trovare un lavoro o di ricevere un aiuto al sostentamento dalle autorità del paese d’origine e/o di aver tentato con ogni altro mezzo di assicurare il proprio sostentamento.

26. Infatti, il requisito di siffatta dimostrazione supplementare, che non può, in pratica, essere agevolmente effettuata, come ha osservato l’avvocato generale al paragrafo 60 delle conclusioni, è idoneo a rendere eccessivamente difficile la possibilità per lo stesso discendente di beneficiare del diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante, mentre le circostanze descritte al punto 24 supra sono già atte a dimostrare l’esistenza di una situazione di dipendenza reale. Per questo motivo, tale requisito rischia di privare gli articoli 2, punto 2, lettera c), e 7 della direttiva 2004/38 del loro effetto utile. [...]

30. Al riguardo va osservato che la situazione di dipendenza deve sussistere, nel paese di provenienza del familiare interessato, nel momento in cui egli chiede di ricongiungersi con il cittadino dell’Unione del quale è a carico (v., in tal senso, sentenze Jia, cit., punto 37, e del 5 settembre 2012, Rahman e a., C-83/11 [EU:C:2012:519], punto 33).

31. Ne consegue che, come hanno fatto valere, in sostanza, tutti gli interessati che hanno presentato osservazioni alla Corte, le eventuali prospettive di ottenere un lavoro nello Stato membro ospitante, che consentono, eventualmente, al discendente diretto di età superiore a 21 anni di un cittadino dell'Unione di non essere più a carico di quest'ultimo una volta che egli abbia beneficiato del diritto di soggiorno, restano del tutto irrilevanti ai fini dell'interpretazione della condizione di essere «a carico», di cui all'articolo 2, punto 2, lettera c), della direttiva 2004/38.

32. Peraltro, come ha giustamente fatto valere la Commissione europea, la soluzione contraria vieterebbe, in pratica, a tale discendente di cercare un lavoro nello Stato membro ospitante e violerebbe, per questo motivo, l'articolo 23 di tale direttiva, che autorizza espressamente il discendente, qualora benefici del diritto di soggiorno, ad intraprendere un'attività economica a titolo di lavoratore subordinato o autonomo (v., per analogia, sentenza Lebon, [sentenza 18 giugno 1987, causa 316/85, EU:C:1987:302] punto 20).

Per questi motivi, la Corte (Quarta Sezione) ha statuito che:

«1) L'articolo 2, punto 2, lettera c), della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, deve essere interpretato nel senso che non consente ad uno Stato membro di esigere che, in circostanze come quelle di cui al procedimento principale, il discendente diretto di età pari o superiore a 21 anni dimostri, per poter essere considerato a carico e rientrare, quindi, nella nozione di «familiare» contenuta in tale disposizione, di avere inutilmente tentato di trovare un lavoro o di ricevere un aiuto per il proprio sostentamento dalle autorità del suo paese d'origine e/o di aver tentato con ogni altro mezzo di garantire il proprio sostentamento.

2) L'articolo 2, punto 2, lettera c), della direttiva 2004/38 deve essere interpretato nel senso che il fatto che un familiare sia considerato, alla luce di circostanze personali quali l'età, le qualifiche professionali e lo stato di salute, dotato di ragionevoli possibilità di trovare un lavoro e, inoltre, intenda lavorare nello Stato membro ospitante resta irrilevante ai fini dell'interpretazione della condizione di essere «a carico», prevista da detta disposizione».

12 marzo 2014, *O. c. Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, e Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel c. B.*, causa C-456/12, EU:C:2014:135

*Il sig. O., cittadino nigeriano, che nel 2006 si era sposato con una cittadina olandese, nel 2010 si vedeva rigettare la domanda diretta ad ottenere il documento di soggiorno dal Ministero dell'immigrazione (Minister voor Immigratie). Egli dichiarava di aver abitato in Spagna nel periodo compreso fra il 2007 e il mese di aprile 2010 come familiare di un cittadino dell'Unione. La moglie, durante lo stesso periodo, aveva soggiornato due mesi presso il sig. O., in Spagna; tuttavia, non avendo potuto trovare un impiego in tale Paese, era tornata nei Paesi Bassi, pur continuando a trascorrere in modo regolare vacanze in Spagna presso il sig. O.*

*Il sig. O. impugnava la decisione in ultimo dinanzi al Consiglio di Stato olandese (Raad van State). Nel 2009 veniva respinta anche la domanda del sig. B., cittadino marocchino, che aveva dichiarato di avere convissuto nei Paesi Bassi, dal mese di dicembre 2002 e poi per alcuni anni, con la sua partner, cittadina olandese, diventata sua moglie solo nel 2008. In particolare, il sig. B., dopo essere stato dichiarato persona non grata nel territorio olandese a causa di una condanna ad una pena detentiva di due mesi per l'uso di un passaporto falso, si era trasferito per un periodo in Belgio nell'appartamento che la sua partner aveva affittato nel periodo compreso fra il mese di ottobre 2005 e quello di maggio 2007, nel quale la stessa soggiornava ogni fine settimana durante il menzionato*



periodo. Contro questa decisione, il sig. B si rivolgeva al Tribunale dell'Aja (*Rechtbank's-Gravenhage*), che, accogliendo il ricorso, ordinava al Minister di adottare una nuova decisione. A sua volta, il Minister interponeva appello dinanzi al giudice del rinvio (*Raad van State*).

Quest'ultimo decideva di sospendere il giudizio, per chiedere alla Corte di giustizia, in sostanza, se le disposizioni della direttiva 2004/38 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, e l'art. 21, par. 1, TFUE ostino a che uno Stato membro rifiuti il diritto di soggiorno al cittadino di un Paese terzo, familiare di un cittadino dell'Unione avente la cittadinanza di detto Stato membro, quando detto cittadino ritorni nel menzionato Stato membro, dopo essersi avvalso del proprio diritto di libera circolazione ai sensi dell'art. 21, par. 1, TFUE, soggiornando in un altro Stato membro con il familiare interessato, unicamente in qualità di cittadino dell'Unione, e, in caso di risposta affermativa, quali siano le condizioni per ottenere siffatto diritto di soggiorno.

Quanto all'applicabilità della direttiva 2004/38 la Corte ha ricordato che:

« 36. L'articolo 21, paragrafo 1, TFUE e le disposizioni della direttiva 2004/38 non conferiscono alcun diritto autonomo ai cittadini di paesi terzi (v., in tal senso, sentenze dell'8 novembre 2012, Iida, C-40/11, punto 66, nonché dell'8 maggio 2013, Ymeraga e Ymeraga-Tafarshiku, C-87/12, punto 34). Infatti, gli eventuali diritti conferiti a tali cittadini dalle disposizioni del diritto dell'Unione relative alla cittadinanza dell'Unione sono diritti derivati dall'esercizio della libertà di circolazione da parte di un cittadino dell'Unione (v. sentenze Iida, cit., punto 67; Ymeraga e Ymeraga-Tafarshiku, cit., punto 35, nonché del 10 ottobre 2013, Alokpa e a., C-86/12, punto 22).

37. Orbene, da un'interpretazione letterale, sistematica e teleologica delle disposizioni della direttiva 2004/38 risulta che le stesse non consentono di fondare un diritto di soggiorno derivato a favore di cittadini di paesi terzi, familiari di un cittadino dell'Unione, nello Stato membro di cui tale cittadino possiede la cittadinanza.

38. L'articolo 3, paragrafo 1, della menzionata direttiva definisce infatti quali «aventi diritto» ai diritti dalla stessa attribuiti «qualsiasi cittadino dell'Unione che si rechi o soggiorni in uno Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza, nonché [i] suoi familiari ai sensi dell'articolo 2, punto 2, che accompagnino o raggiungano il cittadino medesimo».

39. La direttiva 2004/38 prevede quindi un diritto di soggiorno derivato a favore di cittadini di paesi terzi, familiari di un cittadino dell'Unione, ai sensi dell'articolo 2, punto 2, di tale direttiva, soltanto quando quest'ultimo abbia esercitato il suo diritto alla libera circolazione, stabilendosi in uno Stato membro diverso dallo Stato membro di cui egli ha la cittadinanza (v., in tal senso, sentenze Metock e a., [25 luglio 2008, causa C-127/08, EU:C:2008:449], punto 73; del 15 novembre 2011, Dereci e a., C-256/11, Racc. pag. I11315, punto 56; Iida, cit., punto 51, nonché del 6 dicembre 2012, O. e a., C-356/11 e C-357/11, punto 41).

40. Le altre disposizioni della direttiva 2004/38, segnatamente gli articoli 6, 7, paragrafi 1 e 2, e 16, paragrafi 1 e 2, riguardano il diritto di soggiorno di un cittadino dell'Unione e il diritto di soggiorno derivato dei suoi familiari o in «un altro Stato membro», o nello «Stato membro ospitante», confermando quindi che un cittadino di un paese terzo, familiare di un cittadino dell'Unione, non può avvalersi, sulla base della direttiva in parola, di un diritto di soggiorno derivato nello Stato membro di cui quest'ultimo cittadino abbia la cittadinanza (v. citate sentenze McCarthy, [5 maggio 2011, causa C-434/09, EU:C:2011:277], punto 37, e Iida, punto 64).

41. Quanto all'interpretazione teleologica delle disposizioni della direttiva 2004/38, si deve ricordare che, se è pur vero che essa mira ad agevolare e a rafforzare l'esercizio del diritto fondamentale e individuale di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, conferito direttamente ad ogni cittadino dell'Unione, resta il fatto che l'oggetto di detta direttiva riguarda, come risulta dal suo articolo 1, lettera a), le modalità di esercizio di tale diritto (sentenza McCarthy, cit., punto 33).

42. Dal momento che, in forza di un principio di diritto internazionale, uno Stato non può negare ai propri cittadini il diritto di fare ingresso nel suo territorio e di soggiornarvi, la direttiva 2004/38 è unicamente diretta a disciplinare le modalità di ingresso e di soggiorno di un cittadino dell'Unione negli Stati membri diversi da quello di cui abbia la cittadinanza (v. sentenza McCarthy, cit., punto 29).

43. In tale contesto, e in considerazione di quanto è stato ricordato al punto 36 della presente sentenza, la direttiva non è quindi nemmeno diretta a conferire un diritto di soggiorno derivato ad un cittadino di un paese terzo, familiare di un cittadino dell'Unione che soggiorna nello Stato membro di cui possiede la cittadinanza ».

*Avendo escluso che cittadini di Paesi terzi in situazioni come quelle dei sigg. O. e B. potessero beneficiare, sulla base delle disposizioni della direttiva 2004/38, di un diritto di soggiorno derivato nello Stato membro di cittadinanza del coniuge, la Corte ha quindi esaminato la questione se un diritto di soggiorno derivato potesse, eventualmente, essere fondato sull'art. 21, par. 1, TFUE:*

« 45. A tale proposito occorre ricordare che la finalità e la ratio di tale diritto derivato si basano sulla constatazione che il rifiuto del riconoscimento pregiudica la libertà di circolazione del cittadino dell'Unione, dissuadendolo dall'esercitare i suoi diritti di ingresso e soggiorno nello Stato membro ospitante (v. citate sentenze Iida, punto 68; Ymeraga e Ymeraga-Tafarshiku, punto 35, nonché Alokpa e a., punto 22).

46. La Corte ha pertanto dichiarato che, quando un cittadino dell'Unione abbia soggiornato con un familiare, cittadino di un paese terzo, in uno Stato membro diverso da quello di cui egli ha la cittadinanza per un periodo superiore rispettivamente a due anni e mezzo e a un anno e mezzo, e ha ivi esercitato un'attività lavorativa subordinata, detto cittadino di un paese terzo deve, allorché il cittadino dell'Unione ritorna nello Stato membro di cui possiede la cittadinanza, beneficiare, in forza del diritto dell'Unione, di un diritto di soggiorno derivato in tale ultimo Stato (v. sentenze Singh [16 luglio 2015, causa C-218/14, EU:C:2015:476], punto 25, e Eind, [11 dicembre 2007, causa C-291/05, EU:C:2007:771] punto 45). Se tale cittadino di un paese terzo non disponesse di un siffatto diritto, il lavoratore, cittadino dell'Unione, potrebbe essere dissuaso dal lasciare lo Stato membro di cui ha la cittadinanza al fine di esercitare un'attività lavorativa subordinata nel territorio di un altro Stato membro a causa della mancata certezza, per tale lavoratore, di poter proseguire, dopo il suo rientro nel suo Stato membro di origine, una vita familiare, eventualmente iniziata, per effetto del matrimonio o del ricongiungimento familiare, nello Stato membro ospitante (v. citate sentenze Eind, punti 35 e 36, nonché Iida, punto 70).

47. L'ostacolo all'uscita dallo Stato membro di cui il lavoratore ha la cittadinanza, quale messo in luce dalle citate sentenze Singh e Eind, nasce pertanto dal rifiuto di concedere, al ritorno di detto lavoratore nello Stato membro di origine, un diritto di soggiorno derivato ai familiari del lavoratore in parola, cittadini di un paese terzo, quando quest'ultimo abbia soggiornato con gli stessi nello Stato membro ospitante ai sensi e nel rispetto del diritto dell'Unione.

48. Di conseguenza occorre verificare se la giurisprudenza derivata dalle citate sentenze sia idonea ad essere applicata in modo generale ai familiari di cittadini dell'Unione i quali, essendosi avvalsi dei diritti loro conferiti dall'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, hanno soggiornato in uno Stato membro diverso da quello di cui sono cittadini, prima di tornare nello Stato membro di cui possiedono la cittadinanza.

49. È questa l'ipotesi che ricorre nella fattispecie. Infatti, la concessione, al ritorno di un cittadino dell'Unione nello Stato membro di cui possiede la cittadinanza, di un diritto di soggiorno derivato a un cittadino di un paese terzo, familiare del cittadino dell'Unione in parola, con il quale quest'ultimo ha soggiornato, unicamente in qualità di cittadino dell'Unione, ai sensi e nel rispetto del diritto dell'Unione nello Stato membro ospitante, si propone di eliminare lo stesso tipo di ostacolo all'uscita dallo Stato membro di origine menzionato al punto 47 della presente sentenza, garantendo

a detto cittadino di poter proseguire, in quest'ultimo Stato membro, la vita familiare sviluppata o consolidata nello Stato membro ospitante.

50. Riguardo alle condizioni per la concessione, al ritorno di un cittadino dell'Unione nello Stato membro di cui possiede la cittadinanza, di un diritto di soggiorno derivato sulla base dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, ad un cittadino di un paese terzo, familiare del cittadino dell'Unione in parola, con il quale quest'ultimo ha soggiornato, unicamente in qualità di cittadino dell'Unione, nello Stato membro ospitante, esse non dovrebbero, in via di principio, essere più severe di quelle previste dalla direttiva 2004/38 per la concessione di un siffatto diritto di soggiorno al cittadino di un paese terzo, familiare di un cittadino dell'Unione, che si è avvalso del proprio diritto di libera circolazione stabilendosi in uno Stato membro diverso da quello di cui possiede la cittadinanza. Difatti, sebbene un tale caso di ritorno non rientri nell'ambito della direttiva 2004/38, essa deve essere applicata per analogia per quanto riguarda le condizioni di soggiorno del cittadino dell'Unione in uno Stato membro diverso da quello di cui possiede la cittadinanza, considerato che, in entrambi i casi, è il cittadino dell'Unione che costituisce il referente affinché a un cittadino di un paese terzo, familiare del cittadino dell'Unione in parola, possa essere accordato un diritto di soggiorno derivato.

51. Un ostacolo come quello rammentato al punto 47 della presente sentenza verrà in essere soltanto quando il soggiorno del cittadino dell'Unione nello Stato membro ospitante sia caratterizzato da effettività sufficiente per consentirgli di sviluppare o consolidare una vita familiare in detto Stato membro. Pertanto, l'articolo 21, paragrafo 1, TFUE non impone che qualsiasi soggiorno di un cittadino dell'Unione nello Stato membro ospitante in compagnia di un familiare, cittadino di un paese terzo, comporti necessariamente la concessione di un diritto di soggiorno derivato a tale familiare nello Stato membro di cui il cittadino dell'Unione in parola abbia la cittadinanza al momento del suo ritorno in detto Stato membro.

52. A tale proposito occorre rilevare che un cittadino dell'Unione che si avvale dei diritti a lui conferiti dall'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 non mira a stabilirsi nello Stato membro ospitante con modalità propizie allo sviluppo o al consolidamento di una vita familiare in quest'ultimo Stato membro. Alla luce di ciò il rifiuto di concedere, quando detto cittadino ritorni nello Stato membro di origine, un diritto di soggiorno derivato ai familiari del cittadino in parola, cittadini di un paese terzo, non dissuaderà tale cittadino dall'avvalersi dei diritti attribuitigli dall'articolo 6.

53. Per contro, un ostacolo come quello ricordato al punto 47 della presente sentenza rischia di venire in essere quando il cittadino dell'Unione si proponga di avvalersi dei diritti che gli derivano dall'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2004/38. Infatti, un soggiorno nello Stato membro ospitante ai sensi e nel rispetto delle condizioni enunciate all'articolo 7, paragrafo 1, della menzionata direttiva dà atto, in via di principio, dell'insediamento, e quindi del carattere effettivo del soggiorno, del cittadino dell'Unione in quest'ultimo Stato membro ed è tale da accompagnarsi allo sviluppo o al consolidamento di una vita familiare in detto Stato membro.

54. Orbene, quando, nel corso di un soggiorno effettivo del cittadino dell'Unione nello Stato membro ospitante, ai sensi e nel rispetto delle condizioni dell'articolo 7, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2004/38, si sia sviluppata o consolidata una vita familiare in quest'ultimo Stato membro, l'efficacia pratica dei diritti che al cittadino dell'Unione interessato derivano dall'articolo 21, paragrafo 1, TFUE impone che la vita familiare che detto cittadino abbia condotto nello Stato membro ospitante possa proseguire al suo ritorno nello Stato membro di cui possiede la cittadinanza, grazie alla concessione di un diritto di soggiorno derivato al familiare interessato, cittadino di un paese terzo. Difatti, in mancanza di un siffatto diritto di soggiorno derivato, tale cittadino dell'Unione sarebbe dissuaso dal lasciare lo Stato membro di cui possiede la cittadinanza al fine di avvalersi del suo diritto di soggiorno, ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, in un altro Stato membro, a causa della circostanza che egli non ha la certezza di poter proseguire nello Stato membro di origine una vita familiare con i propri stretti congiunti sviluppata o consolidata nello Stato membro ospitante (v., in tal senso, citate sentenze Eind, punti 35 e 36, nonché Iida, punto 70).

55. A fortiori, l'efficacia pratica dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE richiede che il cittadino dell'Unione possa proseguire, al suo ritorno nello Stato membro di cui possiede la cittadinanza, la vita familiare che ha condotto nello Stato membro ospitante, se detto cittadino e il familiare interessato, cittadino di un paese terzo, hanno acquisito, in quest'ultimo Stato membro, un diritto di soggiorno permanente ai sensi, rispettivamente, dell'articolo 16, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2004/38.

56. È pertanto il soggiorno effettivo, nello Stato membro ospitante del cittadino dell'Unione e del familiare, cittadino di un paese terzo, ai sensi e nel rispetto delle condizioni enunciate, rispettivamente, ai paragrafi 1 e 2 dell'articolo 7 o dell'articolo 16 della direttiva 2004/38 che fa sorgere, al ritorno di detto cittadino dell'Unione nello Stato membro di cui possiede la cittadinanza, un diritto di soggiorno derivato, sulla base dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, per il cittadino di un paese terzo con cui il menzionato cittadino dell'Unione abbia condotto una vita familiare nello Stato membro ospitante.

57. Spetta al giudice del rinvio verificare se le referenti O e B, che sono cittadine dell'Unione, si siano stabilite e, di conseguenza, abbiano soggiornato in modo effettivo, nello Stato membro ospitante e se, stante la vita familiare condotta durante il menzionato soggiorno effettivo, i sigg. O. e B. abbiano beneficiato di un diritto di soggiorno derivato nello Stato membro ospitante ai sensi e nel rispetto degli articoli 7, paragrafo 2, o 16, paragrafo 2, della direttiva 2004/38.

58. È d'uopo aggiungere che l'applicazione delle norme del diritto dell'Unione non può estendersi fino alla tutela di pratiche abusive (v., in tal senso, sentenze del 14 dicembre 2000, *Emsland-Stärke*, C-110/99, Racc. pag. I-11569, punto 51, e del 22 dicembre 2010, *Bozkurt*, C-303/08, Racc. pag. I-13445, punto 47), tenendo presente che la prova di una siffatta prassi abusiva richiede, da una parte, un insieme di circostanze oggettive dalle quali risulti che, nonostante il rispetto formale delle condizioni previste dalla normativa dell'Unione, l'obiettivo perseguito da tale normativa non è stato raggiunto e, dall'altra, un elemento soggettivo consistente nella volontà di ottenere un vantaggio derivante dalla normativa dell'Unione mediante la creazione artificiosa delle condizioni necessarie per il suo ottenimento (sentenza del 16 ottobre 2012, *Ungheria/Slovacchia*, C-364/10, punto 58).

59. Quanto all'accertamento se l'effetto cumulativo di vari soggiorni di breve durata nello Stato membro ospitante sia tale da far sorgere un diritto di soggiorno derivato per un familiare del cittadino dell'Unione, cittadino di un paese terzo, quando il cittadino dell'Unione in parola ritorni nello Stato membro di cui possiede la cittadinanza, occorre ricordare che unicamente un soggiorno che soddisfi le condizioni enunciate ai paragrafi 1 e 2 dell'articolo 7 o dell'articolo 16 della direttiva 2004/38 è idoneo a far sorgere un siffatto diritto di soggiorno. A tale riguardo, soggiorni di breve durata, come fine settimana o vacanze trascorse in uno Stato membro diverso da quello di cui detto cittadino possiede la cittadinanza, anche considerati congiuntamente, ricadono nell'ambito dell'articolo 6 della direttiva 2004/38 e non soddisfano le condizioni di cui trattasi ».

*Quanto alla specifica situazione del sig. B., che aveva acquisito la qualità di familiare, ai sensi dell'art. 2, punto 2, della direttiva 2004/38, di un cittadino dell'Unione in un momento successivo al soggiorno della sua partner nello Stato membro ospitante, oggetto della quarta questione pregiudiziale, la Corte ha precisato che:*

« 63. [...] Il cittadino di un paese terzo, che non ha avuto, quanto meno durante una parte del suo soggiorno nello Stato membro ospitante, la qualità di familiare, ai sensi dell'articolo 2, punto 2, della direttiva 2004/38, non ha potuto beneficiare in tale Stato membro di un diritto di soggiorno derivato ex articoli 7, paragrafo 2, o 16, paragrafo 2, della direttiva 2004/38. In tale contesto, detto cittadino di un paese terzo non può nemmeno basarsi sull'articolo 21, paragrafo 1, TFUE per ottenere un diritto di soggiorno derivato quando il cittadino dell'Unione interessato ritorni nello Stato membro di cui possiede la cittadinanza » .

27 marzo 2014, causa C-322/13, *Ulrike Elfriede Grauel Rüffer c. Katerina Pokorná*,  
EU:C:2014:189

*La sig.ra Grauel Rüffer, cittadina tedesca residente in Germania, nel 2009 cadeva su una pista da sci situata nella provincia di Bolzano, riportando una ferita alla spalla destra. Poiché, a suo avviso, tale caduta era stata provocata dalla sig.ra Pokorná, cittadina ceca residente nella Repubblica ceca, la sig.ra Grauel Rüffer chiedeva alla signora Pokorná il risarcimento del danno subito dinanzi al Tribunale di Bolzano (Landesgericht Bozen), redigendo l'atto introduttivo del giudizio in lingua tedesca. Anche la signora Pokorná presentava la sua comparsa di risposta in lingua tedesca, non sollevando alcuna eccezione quanto alla scelta di quest'ultima lingua come processuale.*

*Il giudice del rinvio rilevava che, ai sensi delle disposizioni del D.P.R. n. 574/1988, così come interpretate dalla Corte di Cassazione italiana (con sentenza n. 20715/12), il diritto di utilizzare la lingua tedesca nei processi civili pendenti dinanzi ai giudici della provincia di Bolzano spettava ai soli cittadini italiani residenti nella provincia di Bolzano.*

*Avendo constatato siffatta limitazione, che avrebbe comportato la nullità insanabile dell'atto introduttivo, il giudice nazionale decideva di sottoporre alla Corte di giustizia la questione pregiudiziale relativa all'interpretazione degli artt. 18 e 21 TFUE, chiedendosi se siffatte disposizioni ostino all'applicazione di norme di diritto nazionale che riconoscono il diritto di utilizzare la lingua tedesca nei processi civili pendenti dinanzi ai giudici della provincia di Bolzano ai soli cittadini italiani residenti nella provincia di Bolzano, e non anche ai cittadini di altri Stati membri dell'Unione, a prescindere dalla loro residenza nella provincia di Bolzano.*

*La Corte ha in proposito considerato che:*

« 19. Per rispondere a tale questione, occorre ricordare innanzitutto che, quanto a queste medesime disposizioni, la Corte, nella sua sentenza *Bickel e Franz* (C-274/96, EU:C:1998:563, punti 19 e 31), ha affermato che il diritto riconosciuto da una normativa nazionale di ottenere che un procedimento penale si svolga in una lingua diversa dalla lingua principale dello Stato interessato rientra nella sfera di applicazione del diritto dell'Unione, il quale osta ad una normativa nazionale che riconosca ai cittadini di una lingua determinata, diversa dalla lingua principale dello Stato membro interessato, che risiedono nel territorio di un determinato ente locale il diritto di ottenere che il procedimento penale si svolga nella loro lingua, senza garantire il medesimo diritto ai cittadini degli altri Stati membri, della stessa lingua, che circolano e soggiornano in detto territorio.

20. Occorre ritenere che le considerazioni che hanno spinto la Corte, nella sentenza *Bickel e Franz* (EU:C:1998:563), ad ammettere che un cittadino dell'Unione, appartenente ad uno Stato membro diverso dallo Stato membro interessato, nell'ambito di un procedimento penale possa avvalersi, allo stesso titolo dei cittadini di quest'ultimo Stato membro, di un regime linguistico quale quello di cui trattasi nel procedimento principale e possa pertanto rivolgersi al giudice adito in una delle lingue previste da tale regime, si applichino a qualsiasi procedimento giurisdizionale che si svolga nell'ente locale interessato, segnatamente ad un processo civile.

21. In caso contrario, un cittadino di lingua tedesca di uno Stato membro diverso dalla Repubblica italiana, che circoli e soggiorni nella provincia di Bolzano, sarebbe svantaggiato rispetto ad un cittadino italiano di lingua tedesca che risiede in detta provincia. Infatti, mentre un tale cittadino italiano può adire un giudice, nell'ambito di un processo civile, e ottenere che quest'ultimo si svolga in tedesco, tale diritto verrebbe negato ad un cittadino di lingua tedesca di uno Stato membro diverso dalla Repubblica italiana che circoli in detta provincia.

22. In merito alle osservazioni del governo italiano, secondo cui non vi sarebbe alcuna ragione di estendere il diritto di usare la lingua della minoranza etnica e culturale interessata ad un cittadino di uno Stato membro diverso dalla Repubblica italiana, che si trovi nella regione di cui trattasi solo occasionalmente e temporaneamente, poiché gli sono garantiti gli strumenti che gli consentono di esercitare adeguatamente i suoi diritti nonostante egli non conosca la lingua ufficiale dello Stato membro ospitante, va rilevato che la medesima osservazione era stata formulata da detto governo

nella causa che ha dato origine alla sentenza Bickel e Franz (EU:C:1998:563, punto 21) e che la Corte l'aveva respinta ai punti da 24 al 26 della medesima sentenza concludendo che la normativa in questione nel procedimento principale è contraria al principio di non discriminazione.

23. Una normativa siffatta potrebbe essere giustificata solo se fosse basata su considerazioni oggettive indipendenti dalla cittadinanza delle persone interessate e adeguatamente commisurate allo scopo legittimamente perseguito dall'ordinamento nazionale (sentenza Bickel e Franz, EU:C:1998:563, punto 27).

24. In primo luogo, quanto all'argomento dedotto dal governo italiano, secondo cui dall'applicazione del regime linguistico di cui trattasi nel procedimento principale ai cittadini dell'Unione conseguirebbe un appesantimento del processo per quanto riguarda l'organizzazione e i termini, occorre rilevare che tale affermazione è esplicitamente contraddetta dal giudice del rinvio, secondo cui i giudici della provincia di Bolzano sono perfettamente in grado di svolgere i procedimenti giurisdizionali in lingua italiana, in lingua tedesca o in entrambe le lingue.

25. In secondo luogo, quanto all'osservazione formulata da tale medesimo governo, relativa ai costi supplementari che l'applicazione di tale regime linguistico ai cittadini dell'Unione causerebbe allo Stato membro interessato, risulta da una costante giurisprudenza che motivi di natura puramente economica non possono costituire ragioni imperative di interesse generale idonee a giustificare una limitazione di una libertà fondamentale garantita dal Trattato (v. sentenza Kranemann, C-109/04, EU:C:2005:187, punto 34 e giurisprudenza ivi citata).

26. Di conseguenza, la normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale non può essere considerata giustificata.

27. Dal complesso delle considerazioni che precedono risulta che occorre rispondere alla questione posta dichiarando che gli articoli 18 TFUE e 21 TFUE devono essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che riconosce il diritto di utilizzare, nei processi civili pendenti dinanzi ai giudici di uno Stato membro che abbiano sede in un determinato ente locale di tale Stato, una lingua diversa dalla lingua ufficiale di detto Stato solo ai cittadini di quest'ultimo che siano residenti in questo stesso ente locale ».

11 novembre 2014, *Dano c. Jobcenter Leipzig*, causa C-333/13, EU:C:2014:2358

*La sig.ra Dano, cittadina rumena in possesso di una carta di soggiorno di validità illimitata destinata ai cittadini dell'Unione rilasciata dalla città di Lipsia, abitava con il figlio Florin, nato il 2 luglio 2009 in Germania, nell'appartamento di una sorella, la quale provvedeva al sostentamento di entrambi.*

*La sig.ra Dano percepiva, per suo figlio Florin, prestazioni per figli a carico, versate dalla cassa per gli assegni familiari di Lipsia a nome dell'Agenzia federale del lavoro per un importo pari a euro 148 mensili, oltre ad un anticipo su pensione alimentare da parte del servizio di assistenza sociale alla gioventù e all'infanzia di Lipsia per un importo pari a euro 133 mensili per tale figlio, essendo il padre ignoto.*

*La sig.ra Dano comprendeva il tedesco parlato e solo in misura limitata i testi redatti in lingua tedesca; riusciva ad esprimersi oralmente in maniera semplice in detta lingua, senza saper tuttavia scrivere. Dal punto di vista lavorativo, la signora non possedeva alcuna formazione professionale e non aveva mai esercitato alcuna attività lavorativa né in Germania, né in Romania. Anche se la sua idoneità al lavoro non era mai stata contestata, non risultava da alcun elemento che avesse cercato un impiego.*

*L'autorità competente (Jobcenter Leipzig) con decisioni del 28 settembre 2011 e del 25 gennaio 2012 respingeva le domande presentate dalla sig.ra Dano e da suo figlio per ottenere la concessione di prestazioni assicurative di base ai sensi della normativa nazionale.*

*La sig.ra Dano e suo figlio proponevano da ultimo ricorso avverso tale decisione sul fondamento degli artt. 18 e 45 TFUE e della sentenza Vatsouras e Koupatantze (cause C-22/08 e C-23/08) dinanzi*

*al giudice nazionale (Sozialgericht Leipzig), il quale sospendeva il processo, chiedendo alla Corte se l'art. 4 del regolamento n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, il principio generale di non discriminazione risultante dall'art. 18 TFUE ed il diritto di soggiorno risultante dall'art. 20 TFUE, ostino alle disposizioni del diritto tedesco che non attribuiscono il diritto alle prestazioni assicurative di base nel caso di specie, in quanto cittadina economicamente non attiva.*

*La Corte, dopo aver affermato, con riguardo alla prima questione, che il regolamento n. 883/2004 deve essere interpretato nel senso che le «prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo» ai sensi degli artt. 3, par. 3, e 70 di detto regolamento ricadono nella sfera di applicazione dell'art. 4 del regolamento stesso, si è soffermata sulla seconda e la terza questione poste dal giudice del rinvio, vertenti sulla compatibilità di una normativa di uno Stato membro in forza della quale cittadini di altri Stati membri, economicamente non attivi, sono esclusi, del tutto o in parte, dal beneficio di talune «prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo» ai sensi del regolamento n. 883/2004, mentre tali prestazioni sono garantite ai cittadini dello Stato membro in parola che si trovano nella medesima situazione.*

*In proposito la Corte ha rilevato che:*

« 62. In tale contesto, occorre procedere all'interpretazione degli articoli 24 della direttiva 2004/38 e 4 del regolamento n. 883/2004.

63. In limine, occorre rilevare che le «prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo» previste dall'articolo 70, paragrafo 2, di detto regolamento ben ricadono nella nozione di «prestazioni d'assistenza sociale» ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38. Tale nozione, infatti, fa riferimento all'insieme dei regimi di assistenza istituiti da autorità pubbliche a livello nazionale, regionale o locale, a cui può ricorrere un soggetto che non disponga delle risorse economiche sufficienti a far fronte ai bisogni elementari propri e a quelli della sua famiglia e che rischia, per questo, di diventare, durante il suo soggiorno, un onere per le finanze pubbliche dello Stato membro ospitante che potrebbe produrre conseguenze sul livello globale dell'aiuto che può essere concesso da tale Stato (sentenza Brey, EU:C:2013:565, punto 61).

64. Precisato questo punto, si deve rilevare che, mentre l'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 e l'articolo 4 del regolamento n. 883/2004 richiamano il divieto di discriminazione fondata sulla nazionalità, l'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva stessa comporta una deroga al principio di non discriminazione.

65. Ai sensi di quest'ultima disposizione, lo Stato membro ospitante non è tenuto ad attribuire il diritto a prestazioni d'assistenza sociale durante i primi tre mesi di soggiorno o, se del caso, durante il periodo di ricerca di un impiego previsto all'articolo 14, paragrafo 4, lettera b), della direttiva 2004/38, più lungo di questo primo periodo, né è tenuto a concedere, prima dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente, aiuti di mantenimento agli studi a persone che non siano lavoratori subordinati o autonomi, che non mantengano tale status o loro familiari.

66. Al riguardo, risulta dagli atti di causa che la sig.ra Dano risiede in Germania da più di tre mesi, che non sta cercando un impiego e che non è entrata nel territorio di detto Stato membro per svolgervi un'attività lavorativa, sicché non ricade nella sfera di applicazione ratione personae dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38.

67. In tale contesto, occorre verificare se l'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 e l'articolo 4 del regolamento n. 883/2004 ostino al diniego della concessione di prestazioni sociali in una situazione come quella oggetto del procedimento principale.

68. Occorre sottolineare che, ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, ogni cittadino dell'Unione che risiede, in base alla direttiva stessa, nel territorio dello Stato membro ospitante gode di pari trattamento rispetto ai cittadini di tale Stato nel campo di applicazione del Trattato.

69. Ne consegue che un cittadino dell'Unione, per quanto riguarda l'accesso a prestazioni sociali come quelle oggetto del procedimento principale, può richiedere la parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato membro ospitante solo se il suo soggiorno sul territorio dello Stato membro ospitante rispetta i requisiti di cui alla direttiva 2004/38.

70. In primo luogo, infatti, per i soggiorni che vanno fino a tre mesi, l'articolo 6 della direttiva 2004/38 limita le condizioni o le formalità del diritto di soggiorno al requisito del possesso di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità, e l'articolo 14, paragrafo 1, di detta direttiva conserva tale diritto finché il cittadino dell'Unione e i suoi familiari non divengano un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante (sentenza Ziolkowski e Szeja, C-424/10 e C-425/10, EU:C:2011:866, punto 39). Ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, lo Stato membro ospitante non è quindi tenuto ad attribuire il diritto a prestazioni d'assistenza sociale a un cittadino di un altro Stato membro o ai suoi familiari durante questo periodo.

71. In secondo luogo, per un soggiorno della durata di oltre tre mesi, il beneficio del diritto di soggiorno è subordinato alle condizioni di cui all'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 e, ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 2, di essa, tale diritto viene conservato soltanto nei limiti in cui il cittadino dell'Unione e i suoi familiari soddisfino tali condizioni. Dal considerando 10 di tale direttiva risulta, in particolare, che dette condizioni sono dirette, segnatamente, a evitare che queste persone divengano un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante (sentenza Ziolkowski e Szeja, EU:C:2011:866, punto 40).

72. In terzo luogo, dall'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 risulta che i cittadini dell'Unione acquisiscono il diritto di soggiorno permanente dopo aver soggiornato legalmente e in via continuativa per cinque anni nel territorio dello Stato membro ospitante e che tale diritto non è soggetto alle condizioni menzionate al punto precedente. Come enuncia il considerando 18 di detta direttiva, il diritto di soggiorno permanente, una volta ottenuto, non deve essere sottoposto ad alcuna condizione, e ciò affinché esso possa costituire un autentico mezzo di integrazione nella società di detto Stato (sentenza Ziolkowski e Szeja, EU:C:2011:866, punto 41).

73. Per valutare se cittadini dell'Unione economicamente non attivi, nella situazione dei ricorrenti nel procedimento principale, la cui durata del soggiorno nello Stato membro ospitante sia stata superiore a tre mesi ma inferiore a cinque anni, possano rivendicare un trattamento pari a quello dei cittadini di tale Stato membro per quanto riguarda il diritto alle prestazioni sociali, occorre pertanto esaminare se il soggiorno di detti cittadini rispetti i requisiti di cui all'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/38. Tra tali requisiti figura l'obbligo, per il cittadino dell'Unione economicamente non attivo, di disporre, per se stesso e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti.

74. Riconoscere che persone che non beneficiano di un diritto di soggiorno in forza della direttiva 2004/38 possano rivendicare il diritto a prestazioni sociali alle stesse condizioni applicabili ai cittadini nazionali si porrebbe in contrasto con un obiettivo di tale direttiva, enunciato al suo considerando 10, che è quello di evitare che i cittadini di altri Stati membri diventino un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante.

75. Occorre aggiungere, al riguardo, che, quanto al requisito di disporre di risorse sufficienti, la direttiva 2004/38 distingue le persone che esercitano un'attività lavorativa dalle persone che non la esercitano. Ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2004/38, il primo gruppo di cittadini dell'Unione che si trova nello Stato membro ospitante gode del diritto di soggiorno senza dover soddisfare alcun'altra condizione. Per contro, quanto alle persone economicamente non attive, l'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), di tale direttiva impone che soddisfino il requisito di disporre di risorse proprie sufficienti.

76. Occorre pertanto rilevare che l'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/38 mira ad evitare che i cittadini dell'Unione economicamente inattivi utilizzino il sistema di protezione sociale dello Stato membro ospitante per finanziare il proprio sostentamento.



77. Come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 93 e 96 delle conclusioni, l'eventuale esistenza di una disparità di trattamento, quanto alla concessione di prestazioni sociali, fra i cittadini dell'Unione che si sono avvalsi della loro libertà di circolazione e di soggiorno e i cittadini dello Stato membro ospitante è una conseguenza inevitabile della direttiva 2004/38. Tale potenziale disparità, infatti, si fonda sul rapporto instaurato dal legislatore dell'Unione all'articolo 7 della summenzionata direttiva fra la necessità di disporre di risorse economiche sufficienti quale condizione di soggiorno, da un lato, e l'esigenza di non creare un onere per il sistema di assistenza sociale degli Stati membri, dall'altro.

78. Uno Stato membro deve pertanto avere la possibilità, ai sensi di detto articolo 7, di negare la concessione di prestazioni sociali a cittadini dell'Unione economicamente inattivi che esercitino la libertà di circolazione con l'unico fine di ottenere il beneficio dell'aiuto sociale di un altro Stato membro pur non disponendo delle risorse sufficienti per poter rivendicare il beneficio del diritto di soggiorno.

79. Privare uno Stato membro interessato di tale possibilità comporterebbe infatti, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 106 delle conclusioni, che persone che non abbiano, al momento del loro ingresso nel territorio di un altro Stato membro, le risorse sufficienti per far fronte ai propri bisogni, verrebbero automaticamente a disporre, grazie alla concessione di una prestazione speciale in denaro di carattere non contributivo, il cui obiettivo consiste nel provvedere alla sussistenza del beneficiario.

80. Occorre pertanto effettuare un esame concreto della situazione economica di ogni interessato, senza tener conto delle prestazioni sociali richieste, per valutare se questi soddisfi il requisito di disporre di risorse sufficienti per poter beneficiare del diritto di soggiorno ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/38.

81. Nel procedimento principale, secondo gli accertamenti del giudice del rinvio, i ricorrenti non dispongono di risorse sufficienti e non possono pertanto rivendicare il diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante in forza della direttiva 2004/38. Pertanto, come affermato al precedente punto 69, non possono avvalersi del principio di non discriminazione di cui all'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva medesima.

82. In tale contesto, l'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, in combinato disposto con l'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva stessa, non osta ad una normativa nazionale come quella oggetto del procedimento principale, nella parte in cui essa esclude dal beneficio di talune «prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo» ai sensi dell'articolo 70, paragrafo 2, del regolamento n. 883/2004 i cittadini di altri Stati membri che non beneficiano di un diritto di soggiorno in forza della direttiva 2004/38 nello Stato membro ospitante.

83. La medesima conclusione s'impone quanto all'interpretazione dell'articolo 4 del regolamento n. 883/2004. Infatti, le prestazioni oggetto del procedimento principale, che costituiscono «prestazioni speciali in denaro a carattere non contributivo» ai sensi dell'articolo 70, paragrafo 2, di detto regolamento sono concesse, ai sensi del paragrafo 4 di questo stesso articolo, esclusivamente nello Stato membro di residenza dell'interessato e conformemente alla normativa dello stesso. Ne consegue che nulla osta a che la concessione di tali prestazioni a cittadini dell'Unione economicamente inattivi sia subordinata al requisito che essi soddisfino le condizioni per disporre di un diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante ai sensi della direttiva 2004/38 (v., in tal senso, sentenza Brey, EU:C:2013:965, punto 44).

84. Alla luce delle suesposte considerazioni, occorre rispondere alla seconda e alla terza questione dichiarando che l'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, in combinato disposto con l'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva stessa, e l'articolo 4 del regolamento n. 883/2004 devono essere interpretati nel senso che non ostano alla normativa di uno Stato membro in forza della quale cittadini di altri Stati membri sono esclusi dal beneficio di talune «prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo» ai sensi dell'articolo 70, paragrafo 2, del regolamento n. 883/2004, mentre tali prestazioni sono garantite ai cittadini dello Stato membro ospitante che si

trovano nella medesima situazione, allorché tali cittadini di altri Stati membri non godono di un diritto di soggiorno in forza della direttiva 2004/38 nello Stato membro ospitante ».

18 dicembre 2014, *Ambrose McCarthy c. Secretary of State for the Home Department*, causa C-202/13, EU:C:2014:2450

*Sean Ambrose McCarthy è un cittadino britannico e irlandese, sposato con Helena Patricia McCarthy Rodriguez, di nazionalità colombiana. Essi hanno una figlia. La famiglia risiede dal 2010 in Spagna e viaggia regolarmente verso il Regno Unito, dove possiede una casa. La sig.ra Helena Patricia McCarthy è titolare di una «carta di soggiorno di familiare di un cittadino dell'Unione», rilasciata dalle autorità spagnole. Secondo la normativa britannica in materia di immigrazione, i titolari di tale carta devono, per potersi recare nel Regno Unito, richiedere un permesso di ingresso («permesso per familiare SEE»), valido per un periodo di sei mesi. Tale permesso per familiare può essere rinnovato a condizione che il suo titolare si rechi di persona presso una rappresentanza diplomatica del Regno Unito all'estero e compili un modulo contenente domande sulla propria situazione finanziaria e professionale. Ritenendo che tale limitazione violi l'art. 5, par. 2 della direttiva 2004/38, nel 2012 i coniugi McCharthy ricorrono alla suprema Corte inglese (High Court of Justice of England & Wales, Queen's Bench Division, Administrative Court). Tale giudice si è rivolto alla Corte di giustizia chiedendo:*

«1)Se l'articolo 35 della [direttiva 2004/38] consenta ad uno Stato membro di adottare un provvedimento di applicazione generale per negare, revocare o estinguere il diritto conferito dall'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva, che esenta dall'obbligo di visto i familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro titolari di carte di soggiorno rilasciate ai sensi dell'articolo 10 della direttiva.

2) Se l'articolo 1 del protocollo n. 20 (...) consenta al Regno Unito di imporre ai titolari di una carta di soggiorno l'obbligo di ottenere un visto di ingresso prima dell'arrivo alla frontiera.

3)In caso di risposta affermativa alla prima o alla seconda questione, se il comportamento adottato nel caso di specie dal Regno Unito nei confronti dei titolari di carte di soggiorno possa essere giustificato sulla base degli elementi riassunti nella sentenza di questo giudice del rinvio».

Sull'applicabilità della direttiva 2004/38, la Corte di giustizia ha osservato:

«31. La direttiva 2004/38, come risulta da costante giurisprudenza, mira ad agevolare l'esercizio del diritto fondamentale e individuale di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, conferito direttamente ai cittadini dell'Unione dall'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, ed a rafforzare tale diritto (sentenza O. e B., C-456/12, EU:C:2014:135, punto 35 e giurisprudenza ivi citata). [...]

34. Sebbene le disposizioni della direttiva 2004/38 non conferiscano alcun diritto autonomo ai familiari di un cittadino dell'Unione non aventi la cittadinanza di uno Stato membro, gli eventuali diritti loro conferiti dalle disposizioni del diritto dell'Unione relative alla cittadinanza dell'Unione sono diritti derivati dall'esercizio, da parte di un cittadino dell'Unione, della propria libertà di circolazione (v., in tal senso, sentenza O. e B., EU:C:2014:135, punto 36 e giurisprudenza ivi citata)».

Sull'interpretazione dell'articolo 35 della direttiva 2004/38, la Corte di giustizia ha osservato:

«45. È ben vero che, secondo la giurisprudenza della Corte, la direttiva 2004/38 non priva gli Stati membri di qualsiasi potere di controllo sull'ingresso nel loro territorio dei familiari di cittadini dell'Unione. Tuttavia, dal momento che il familiare di un cittadino dell'Unione non avente la cittadinanza di uno Stato membro ricava dalla direttiva 2004/38 un diritto di ingresso e di soggiorno

nello Stato membro ospitante, quest'ultimo può limitare tali diritti solo nel rispetto degli articoli 27 e 35 di detta direttiva (v. sentenza *Metock e a.*, EU:C:2008:449, punti 74 e 95). [...]

48. In merito alla questione se l'articolo 35 della direttiva 2004/38 consenta agli Stati membri di adottare misure quali quelle di cui trattasi nel procedimento principale, occorre rilevare che il diritto di ingresso ed il diritto di soggiorno sono attribuiti ai cittadini dell'Unione ed ai loro familiari a seconda della loro posizione individuale.

49. Infatti, le decisioni o le misure relative ad un eventuale diritto di ingresso o di soggiorno, adottate dalle autorità nazionali competenti sulla base della direttiva 2004/38, mirano a che sia accertata, alla luce di tale direttiva, la posizione individuale di un cittadino di uno Stato membro o dei suoi familiari (v., in tal senso, per quanto riguarda il rilascio di un permesso di soggiorno sulla base del diritto derivato, sentenze *Collins*, C-138/02, EU:C:2004:172, punto 40; *Commissione/Belgio*, C-408/03, EU:C:2006:192, punti 62 e 63, nonché *Dias*, C-325/09, EU:C:2011:498, punto 48). [...]

53. Pertanto, gli Stati membri non possono negare ai familiari di un cittadino dell'Unione non aventi la cittadinanza di uno Stato membro e titolari di una carta di soggiorno in corso di validità, rilasciata ai sensi dell'articolo 10 della direttiva 2004/38, il diritto di entrare nel loro territorio senza visto, come previsto all'articolo 5, paragrafo 2, di tale direttiva, senza che le autorità nazionali competenti abbiano effettuato un esame individuale del caso di specie. Gli Stati membri sono pertanto tenuti a riconoscere tale carta di soggiorno ai fini dell'ingresso senza visto nel loro territorio, a meno che l'autenticità di tale carta e l'esattezza dei dati in essa riportati siano messe in dubbio da indizi concreti che si riferiscono al singolo caso considerato e che consentano di ritenere che sussista un abuso di diritto o una frode (v., per analogia, sentenza *Dafeki*, C-336/94, EU:C:1997:579, punti 19 e 21).

54. A tale riguardo, la Corte ha precisato che la prova di una pratica abusiva richiede, da una parte, un insieme di circostanze oggettive dalle quali risulti che, nonostante il rispetto formale delle condizioni previste dalla normativa dell'Unione, l'obiettivo perseguito da tale normativa non è stato raggiunto e, dall'altra, un elemento soggettivo consistente nella volontà di ottenere un vantaggio derivante dalla normativa dell'Unione mediante la creazione artificiosa delle condizioni necessarie per il suo ottenimento (sentenze *Ungheria/Slovacchia*, C-364/10, EU:C:2012:630, punto 58 e giurisprudenza ivi citata, nonché *O. e B.*, EU:C:2014:135, punto 58).

55. In mancanza di disposizioni specifiche nella direttiva 2004/38, il fatto che uno Stato membro si trovi di fronte, come afferma esserlo il Regno Unito, ad un elevato numero di episodi di abuso di diritto o di frode commessi da cittadini di Stati terzi, che ricorrono a matrimoni fittizi o utilizzano carte di soggiorno false, non può giustificare l'adozione di una misura, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, basata su considerazioni di prevenzione generale, e che lascia da parte qualsiasi valutazione specifica del comportamento della persona interessata.

56. Infatti, l'adozione di misure che perseguono uno scopo di prevenzione generale di casi diffusi di abuso di diritto o di frode implicherebbe, come nel caso di specie, che la mera appartenenza ad un determinato gruppo di persone consentirebbe agli Stati membri di negare il riconoscimento di un diritto esplicitamente attribuito dalla direttiva 2004/38 ai familiari di un cittadino dell'Unione non aventi la cittadinanza di uno Stato membro, pur se essi soddisfano in effetti i requisiti previsti da tale direttiva. Lo stesso varrebbe anche nell'ipotesi in cui il riconoscimento di tale diritto fosse limitato alle persone in possesso di carte di soggiorno rilasciate da alcuni Stati membri, come prospettato dal Regno Unito.

57. Siffatte misure, per il loro carattere automatico, permetterebbero pertanto agli Stati membri di lasciare prive di applicazione le disposizioni della direttiva 2004/38 e non terrebbero conto della sostanza stessa del diritto fondamentale e individuale dei cittadini dell'Unione di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, nonché dei diritti derivati di cui beneficiano i familiari di tali cittadini che non hanno la cittadinanza di uno Stato membro».

*Sull'interpretazione del protocollo n. 20, la Corte di giustizia ha osservato:*

«59. Occorre ricordare che l'articolo 77, paragrafo 1, lettera a), TFUE, dispone che l'Unione sviluppa una politica volta a garantire l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne dell'Unione. La soppressione del controllo alle frontiere interne è un elemento costitutivo dell'obiettivo dell'Unione, enunciato nell'articolo 26 TFUE, diretto ad instaurare uno spazio senza frontiere interne, nel quale sia assicurata la libera circolazione delle persone. Il legislatore dell'Unione ha attuato tale elemento costitutivo, rappresentato dall'assenza di controlli alle frontiere interne, adottando, sulla base dell'articolo 62 CE, divenuto articolo 77 TFUE, il regolamento n. 562/2006, che mira a sviluppare l'acquis di Schengen (v., in tal senso, sentenza Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punti da 48 a 50).

60. Tuttavia, poiché il Regno Unito non partecipa alle disposizioni dell'acquis di Schengen sulla soppressione dei controlli alle frontiere e sulla circolazione delle persone, compresa la politica comune in materia di visti, il protocollo n.20 dispone, all'articolo 1, che il Regno Unito è autorizzato ad esercitare, alle sue frontiere con altri Stati membri, sulle persone che intendono entrare nel Regno Unito, quei controlli che ritenga necessari al fine di verificare, in particolare, il diritto di accesso nel territorio del Regno Unito per i cittadini dell'Unione e per le persone a loro carico, che esercitano diritti conferiti loro dal diritto dell'Unione, nonché al fine di stabilire se concedere o meno ad altre persone il permesso di entrare nel territorio del Regno Unito.

61. Tali controlli vengono effettuati «alle frontiere» e mirano a verificare se le persone che intendono entrare nel territorio del Regno Unito siano titolari di un diritto di ingresso ai sensi delle disposizioni del diritto dell'Unione o se, in assenza di tale diritto, si debba concedere loro il permesso di entrare in tale territorio. Essi, quindi, perseguono principalmente l'obiettivo di prevenire l'attraversamento illegale delle frontiere del Regno Unito con gli altri Stati membri.

62. Pertanto, riguardo ai familiari di un cittadino dell'Unione non aventi la cittadinanza di uno Stato membro e che desiderano entrare nel territorio del Regno Unito avvalendosi del diritto di ingresso previsto dalla direttiva 2004/38, la verifica, ai sensi dell'articolo 1 del protocollo n. 20, consiste, in particolare, nel controllare se la persona interessata sia in possesso dei documenti previsti all'articolo 5 di tale direttiva. A tale riguardo, nonostante la Corte abbia statuito che i titoli di soggiorno rilasciati sulla base del diritto dell'Unione hanno carattere dichiarativo e non costitutivo (sentenze Dias, EU:C:2011:498, punto 49, nonché O. e B., EU:C:2014:135, punto 60), gli Stati membri, come rilevato al punto 53 della presente sentenza, sono tenuti a riconoscere, in linea di principio, la carta di soggiorno rilasciata ai sensi dell'articolo 10 della direttiva 2004/38, ai fini dell'ingresso senza visto nel loro territorio».

*Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) ha dichiarato:*

«Tanto l'articolo 35 della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n.1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, quanto l'articolo 1 del protocollo (n. 20) sull'applicazione di alcuni aspetti dell'articolo 26 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea al Regno Unito e all'Irlanda, devono essere interpretati nel senso che non consentono ad uno Stato membro di sottoporre, perseguendo uno scopo di prevenzione generale, i familiari di un cittadino dell'Unione europea non aventi la cittadinanza di uno Stato membro e titolari di una carta di soggiorno in corso di validità, rilasciata ai sensi dell'articolo 10 della direttiva 2004/38 dalle autorità di un altro Stato membro, all'obbligo di essere in possesso, a norma delle disposizioni di diritto nazionale, di un permesso di ingresso, quale il permesso per familiare SEE (Spazio economico europeo), al fine di poter entrare nel suo territorio».

*La sig.ra B. Martens è una cittadina dei Paesi Bassi. Nel giugno del 1993 (all'età di 6 anni) si è trasferita con i genitori in Belgio, Stato membro in cui il padre ha esercitato un'attività subordinata ed in cui ella ha frequentato una scuola fiamminga primaria e secondaria, ed ove continua a risiedere la sua famiglia. Il 15 agosto 2006, la sig.ra Martens si è iscritta presso l'Università delle Antille olandesi, a Willemstad (Curaçao), per seguire un corso di laurea a tempo pieno. Durante il periodo compreso tra l'ottobre del 2006 e l'ottobre del 2008, il padre ha esercitato un'attività professionale a tempo parziale nei Paesi Bassi, come lavoratore transfrontaliero. Il 24 giugno 2008 la sig.ra Martens ha presentato al Ministero olandese una domanda di finanziamento degli studi. Sul modulo da riempire a tal fine essa ha dichiarato (contrariamente al vero) di aver risieduto legalmente nei Paesi Bassi per almeno tre dei sei anni precedenti l'inizio dei suoi studi in Curaçao ed ha, in tal modo, ottenuto il finanziamento. A seguito di un controllo, l'amministrazione olandese ha rilevato che la sig.ra Martens non aveva risieduto nei Paesi Bassi per almeno tre anni sui sei precedenti all'inizio dei propri studi. Di conseguenza, il Ministro ha revocato il finanziamento precedentemente concesso, rifiutando di concedere qualsiasi ulteriore proroga e chiedendo la restituzione di quanto erogato. La sig.ra Martens ha contestato in via giudiziale tale decisione sostenendo che a suo avviso studenti che soddisfano tale condizione presentano un collegamento con detto Stato membro molto meno stretto di quello che ella possiede con il medesimo. Con decisione del 27 agosto 2010, il giudice adito (il Rechtbank's-Gravenhage) ha dichiarato infondato il ricorso proposto dalla sig.ra Martens. Nell'ambito del giudizio di appello, il Centrale Raad van Beroep ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte un rinvio pregiudiziale. Con riferimento alla compatibilità di una normativa nazionale quale quella oggetto del procedimento principale con gli articoli 20 TFUE e 21 TFUE, la Corte di giustizia ha osservato:*

«19. [...] Il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il diritto dell'Unione debba essere interpretato nel senso che esso osta ad una normativa di uno Stato membro, [...] che subordina il mantenimento della concessione di un finanziamento degli studi superiori compiuti fuori da tale Stato alla condizione per cui lo studente che richiede di beneficiare di un finanziamento siffatto abbia risieduto in detto Stato membro per un periodo di almeno tre anni sui sei precedenti la sua iscrizione a detto corso di studi.

20. Occorre, anzitutto, ricordare che, quale cittadina dei Paesi Bassi, la sig.ra Martens gode dello status di cittadino dell'Unione ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 1, TFUE, e può dunque avvalersi dei diritti inerenti a tale status, eventualmente anche nei confronti del proprio Stato membro d'origine (v. sentenze Morgan e Bucher, C-11/06 e C-12/06, EU:C:2007:626, punto 22, nonché Prinz e Seeberger, C-523/11 e C-585/11, EU:C:2013:524, punto 23 e giurisprudenza ivi citata).

21. [...] lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri che consente a chi tra di loro si trovi nella medesima situazione di ottenere, nell'ambito di applicazione ratione materiae del Trattato FUE, indipendentemente dalla loro cittadinanza e fatte salve le eccezioni espressamente previste a tale riguardo, il medesimo trattamento giuridico [...].

22. Tra le situazioni che rientrano nel campo di applicazione del diritto dell'Unione figurano quelle rientranti nell'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal Trattato, in particolare delle libertà di circolare e di soggiornare nel territorio degli Stati membri quali conferite dall'articolo 21 TFUE [...]

23. A tal riguardo, occorre puntualizzare che, se è pur vero che gli Stati membri sono competenti, ai sensi dell'articolo 165, paragrafo 1, TFUE, a stabilire i contenuti dell'insegnamento e l'organizzazione dei rispettivi sistemi educativi, essi devono esercitare tale competenza nel rispetto del diritto dell'Unione e, segnatamente, delle disposizioni del Trattato relative alla libertà di circolare e di soggiornare sul territorio degli Stati membri, quale riconosciuta dall'articolo 21, paragrafo 1, TFUE a

qualsiasi cittadino dell'Unione (sentenze Morgan e Bucher, [...] punto 24, nonché Prinz e Seeberger, [...] punto 26 e giurisprudenza ivi citata).

24. Inoltre, il diritto dell'Unione non impone alcun obbligo agli Stati membri di prevedere un sistema di finanziamento degli studi superiori da compiere in uno Stato membro o all'estero. Tuttavia, allorché uno Stato membro prevede un tale sistema che consente agli studenti di beneficiare di siffatti aiuti, esso deve far sì che le modalità di concessione di tale finanziamento non creino una limitazione ingiustificata al diritto di circolare e soggiornare nel territorio degli Stati membri (v., in tal senso, sentenze Morgan e Bucher, [...] punto 28; Prinz e Seeberger, [...] punto 30, nonché Thiele Meneses, C-220/12, EU:C:2013:683, punto 25). [...]

31. Subordinando il mantenimento della concessione del finanziamento degli studi all'estero alla condizione dei tre anni su sei, la normativa in discussione nel procedimento principale rischia di penalizzare un richiedente per il solo fatto di aver esercitato la libertà di circolare e di soggiornare in un altro Stato membro, tenuto conto dell'incidenza che l'esercizio di tale libertà può avere sulla possibilità di ricevere un finanziamento degli studi superiori (v., in tal senso, sentenze D'Hoop, EU:C:2002:432, punto 30; Prinz e Seeberger, [...], punto 32, nonché Thiele Meneses, [...], punto 28). [...]

34. La restrizione che deriva dalla normativa di cui trattasi può essere giustificata alla luce del diritto dell'Unione solo se essa sia fondata su considerazioni oggettive d'interesse generale, indipendenti dalla cittadinanza delle persone interessate, e sia commisurata allo scopo legittimamente perseguito dal diritto nazionale. Dalla giurisprudenza della Corte emerge che una misura è proporzionata quando è idonea a realizzare l'obiettivo perseguito, ma al contempo non va oltre quanto necessario per il suo raggiungimento (sentenze De Cuyper, C-406/04, EU:C:2006:491, punti 40 e 42; Morgan e Bucher, [...], punto 33, nonché Prinz e Seeberger, [...], punto 33). [...]

36. Occorre constatare a detto proposito che tanto l'integrazione degli studenti quanto la volontà di garantire l'esistenza di un certo criterio di collegamento tra la società dello Stato membro erogatore ed il beneficiario di una prestazione quale quella oggetto del procedimento principale sono idonee a costituire considerazioni oggettive di interesse generale tali da giustificare il fatto che i requisiti di concessione di una simile prestazione possano incidere sulla libera circolazione dei cittadini dell'Unione (v., in tal senso, Thiele Meneses, [...] punto 34 e giurisprudenza ivi citata).

37. Tuttavia, secondo una giurisprudenza consolidata, la prova richiesta da uno Stato membro per poter far valere l'esistenza di un grado reale di integrazione non deve avere carattere troppo esclusivo, privilegiando indebitamente un elemento non necessariamente rappresentativo del grado reale ed effettivo di collegamento tra il richiedente e lo Stato membro medesimo, restando escluso qualsiasi altro elemento rappresentativo (v. sentenze D'Hoop, [...], punto 39; Prinz e Seeberger, [...], punto 37, nonché Thiele Meneses, [...], punto 36).

38. Riguardo al grado di collegamento del beneficiario di una prestazione con lo Stato membro interessato, la Corte ha già avuto modo di statuire, in merito a prestazioni non disciplinate dal diritto dell'Unione come quella oggetto del procedimento principale, che gli Stati membri dispongono di un ampio margine discrezionale per quanto riguarda la fissazione dei criteri di valutazione di tale collegamento (v., in tal senso, sentenze Gottwald, C-103/08, EU:C:2009:597, punto 34, nonché Thiele Meneses, [...], punto 37).

39. Tuttavia, una condizione unica di residenza, come quella di cui al procedimento principale, rischia di escludere dal beneficio del finanziamento degli studi superiori in questione studenti che, malgrado il fatto che non abbiano risieduto nei Paesi Bassi per un periodo di tre anni sui sei richiesti prima dell'inizio degli studi all'estero, hanno nondimeno effettivi collegamenti sotto il profilo dell'integrazione in tale Stato. [...]

41. Orbene, la normativa in discussione nel procedimento principale, giacché crea una restrizione alla libertà di circolare e di soggiornare di un cittadino dell'Unione, come la ricorrente del procedimento principale, presenta del pari un carattere troppo esclusivo, in quanto non consente di prendere in considerazione altri possibili elementi di collegamento tra un tale studente e lo Stato membro

erogatore, quali la cittadinanza dello studente, il suo percorso di studi, la sua famiglia, il suo impiego, le sue capacità linguistiche o l'esistenza di altri collegamenti di ordine sociale o economico (v., in tal senso, sentenza Prinz e Seeberger, [...], punto 38). Analogamente, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 103 delle sue conclusioni, anche l'impiego nello Stato membro erogatore dei membri della famiglia da cui dipende lo studente potrebbe rappresentare uno degli elementi da prendere in considerazione per la valutazione di tali collegamenti. [...]

45. Occorre pertanto rispondere alle questioni sollevate dichiarando che gli articoli 20 TFUE e 21 TFUE devono essere interpretati nel senso che essi ostano ad una normativa di uno Stato membro, come quella di cui al procedimento principale, che subordina il mantenimento della concessione di un finanziamento degli studi superiori compiuti fuori da tale Stato alla condizione per cui lo studente che richiede di beneficiare di un finanziamento siffatto abbia risieduto in detto Stato per un periodo di almeno tre anni sui sei precedenti la sua iscrizione a detto corso di studi».

16 luglio 2015, Kuldip Singh e a. c. Minister for Justice and Equality, causa C-218/14, EU:C:2015:476

*Il sig. Singh (di nazionalità indiana), il sig. Njume (di nazionalità camerunense), ed il sig. Aly (cittadino egiziano) sono giunti in Irlanda tra il 2002 ed il 2007, ed ivi hanno contratto matrimonio, rispettivamente, con una cittadina lettone, con una cittadina tedesca ed una cittadina lituana, che lavoravano e soggiornavano legalmente in Irlanda. In conformità alle disposizioni della direttiva 2004/38, ai sig.ri Singh, Njume ed Aly è stato rilasciato un permesso di soggiorno in Irlanda della durata di cinque anni, in qualità di coniugi di un cittadino dell'Unione che risiede in tale Stato membro e vi esercita i diritti riconosciuti dal Trattato FUE. Dopo il matrimonio, i sig.ri Singh, Njume ed Aly hanno lavorato e soggiornato in Irlanda per oltre tre anni, anche provvedendo al sostentamento della propria famiglia. Successivamente, il coniuge cittadino dell'Unione ha lasciato il territorio irlandese per stabilirsi in un altro Stato membro, mentre il coniuge cittadino del paese terzo è rimasto in Irlanda. Qualche tempo dopo la loro partenza, i coniugi cittadini dell'Unione hanno presentato istanze di divorzio che sono sfociate in decisioni giurisdizionali che hanno disposto lo scioglimento dei matrimoni tra tali cittadini dell'Unione e i cittadini di paesi terzi interessati. Le autorità irlandesi hanno negato ai tre interessati il mantenimento del permesso di soggiorno, adducendo come motivazione che le ex mogli, cittadine dell'Unione, avevano già lasciato l'Irlanda prima del provvedimento di divorzio. In tale contesto, l'Alta Corte Irlandese (High Court of Ireland), investita di tali controversie, ha chiesto alla Corte di giustizia (tra l'altro): «Se, ove il matrimonio tra cittadini dell'Unione e cittadini di paesi terzi si concluda con un divorzio ottenuto successivamente alla partenza del cittadino dell'Unione dallo Stato membro ospitante in cui questi abbia esercitato i diritti riconosciutigli dall'Unione europea, e ove trovino applicazione gli articoli 7 e 13, paragrafo 2), [primo comma,] lettera a), della direttiva 2004/38/CE, il cittadino di un paese terzo conservi il diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante. In caso di risposta negativa, se il cittadino di un paese terzo abbia il diritto di soggiornare nello Stato membro ospitante nel periodo precedente al divorzio e successivo alla partenza del cittadino dell'Unione da tale Stato».*

*La Corte di giustizia ha osservato:*

«50. [...] i diritti conferiti ai cittadini di paesi terzi dalla direttiva 2004/38 non sono diritti autonomi di tali cittadini, bensì diritti derivati dall'esercizio della libertà di circolazione da parte di un cittadino dell'Unione. La finalità e la ratio di tali diritti derivati si basano sulla constatazione che il rifiuto del riconoscimento di tali diritti sarebbe in grado di pregiudicare la libertà di circolazione del cittadino dell'Unione, dissuadendolo dall'esercitare i suoi diritti di ingresso e soggiorno nello Stato membro ospitante (v., in questo senso, sentenza O. e B., C-456/12, EU:C:2014:135, punti 36 e 45 e giurisprudenza citata).

51. Occorre inoltre rammentare che a trarre dalla direttiva 2004/38 diritti di ingresso e soggiorno in uno Stato membro non sono tutti i cittadini di Stati terzi, bensì unicamente quelli che risultino «familiar[i]», ai sensi dell'articolo 2, punto 2, di detta direttiva, di un cittadino dell'Unione che abbia esercitato il suo diritto alla libera circolazione, stabilendosi in uno Stato membro diverso dallo Stato membro di cui egli ha la cittadinanza (sentenza Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, punto 51 e giurisprudenza citata).

52. Peraltro, l'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 richiede che il familiare del cittadino dell'Unione che si reca o soggiorna in uno Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza, accompagni o raggiunga il cittadino medesimo per essere qualificato come avente diritto ai sensi di tale direttiva (v. sentenza Iida, [...], punto 61).

53. L'articolo 7 della direttiva 2004/38, relativo al diritto di soggiorno per un periodo superiore a tre mesi, dispone parimenti che i familiari di un cittadino dell'Unione, i quali non hanno la cittadinanza di uno Stato membro, «accompagnino» o «raggiungano» quest'ultimo nello Stato membro ospitante, per poter ivi godere di un diritto di soggiorno (sentenza Metock e a., C-127/08, EU:C:2008:449, punto 86).

54. Dalla giurisprudenza della Corte si evince che la condizione secondo cui il cittadino di un paese terzo deve accompagnare o raggiungere il cittadino dell'Unione deve essere intesa nel senso che consiste non già nell'obbligo a carico dei coniugi di coabitare sotto lo stesso tetto, bensì in quello di rimanere entrambi nello Stato membro in cui il coniuge cittadino dell'Unione esercita il suo diritto alla libera circolazione (v., in questo senso, sentenza Ogieriakhi, C-244/13, EU:C:2014:2068, punto 39). [...]

57. Infine, in forza dell'articolo 14, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, il diritto dei familiari di un cittadino dell'Unione di soggiornare nel territorio dello Stato membro ospitante, sul fondamento dell'articolo 7, paragrafo 2, di tale direttiva, è mantenuto solo finché essi soddisfano le condizioni fissate da tale disposizione.

58. Se ne evince che, allorché un cittadino dell'Unione che si trovi in una situazione come quella delle mogli dei ricorrenti nel procedimento principale lascia lo Stato membro ospitante e si stabilisce in un altro Stato membro o in un paese terzo, il coniuge di tale cittadino dell'Unione, cittadino di un paese terzo, non soddisfa più le condizioni per fruire di un diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 [...].

*Sulla possibilità del coniuge di avvalersi di un diritto di soggiorno sul fondamento dell'articolo 13, paragrafo 2, primo comma, lettera a), della direttiva 2004/38, qualora la partenza del cittadino dell'Unione sia stata seguita da un divorzio, la Corte di giustizia ha osservato:*

«59. In forza dell'articolo 13, paragrafo 2, primo comma, lettera a), della direttiva 2004/38, il divorzio non comporta la perdita del diritto di soggiorno dei familiari di un cittadino dell'Unione non aventi la cittadinanza di uno Stato membro se «il matrimonio (...) [è durato] almeno tre anni, di cui almeno un anno nello Stato membro ospitante, prima dell'inizio del procedimento giudiziario di divorzio (...)».

60. Tale disposizione persegue pertanto la finalità, sancita dal considerando 15 della citata direttiva, di tutelare giuridicamente i familiari in caso di decesso del cittadino dell'Unione, di divorzio, di annullamento del matrimonio o di cessazione di un'unione registrata, adottando a questo proposito misure volte a garantire che, in tali ipotesi, i familiari che già soggiornano nel territorio dello Stato membro ospitante conservino il diritto di soggiorno esclusivamente su base personale.

61. Il richiamo, contenuto in tale disposizione, allo «Stato membro ospitante», il quale è definito, all'articolo 2, punto 3, della direttiva 2004/38, unicamente facendo riferimento all'esercizio del diritto di libera circolazione e di soggiorno del cittadino dell'Unione, da un lato, e all'inizio del procedimento giudiziario di divorzio», dall'altro, implica obbligatoriamente che il diritto di soggiorno del coniuge del cittadino dell'Unione, cittadino di un paese terzo, può essere solamente



mantenuto, sul fondamento dell'articolo 13, paragrafo 2, primo comma, lettera a), della direttiva 2004/38, se lo Stato membro in cui risiede tale cittadino è lo «Stato membro ospitante», ai sensi dell'articolo 2, punto 3, della direttiva 2004/38, alla data di inizio del procedimento giudiziario di divorzio.

62. Tuttavia, così non è qualora, prima che inizi un siffatto procedimento giudiziario, il cittadino dell'Unione lascia lo Stato membro in cui risiede il suo coniuge, per stabilirsi in un altro Stato membro o in un paese terzo. In un'ipotesi del genere, infatti, il diritto di soggiorno derivato del cittadino di un paese terzo, sul fondamento dell'articolo 7, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, è cessato al momento in cui il cittadino dell'Unione è partito e, di conseguenza, non può più essere mantenuto sulla base dell'articolo 13, paragrafo 2, primo comma, lettera a), di tale direttiva. [...]

66. Pertanto, si deve constatare che il coniuge cittadino dell'Unione di un cittadino di un paese terzo deve soggiornare nello Stato membro ospitante, conformemente all'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, fino alla data di inizio del procedimento giudiziario di divorzio, affinché tale cittadino di un paese terzo possa avvalersi del mantenimento del suo diritto di soggiorno in tale Stato membro, sulla base dell'articolo 13, paragrafo 2, di detta direttiva. [...]

68. Tale circostanza non implica che, in forza del diritto nazionale, il quale può riconoscere una tutela più estesa, in circostanze come quelle del procedimento principale un cittadino di un paese terzo non possa essere autorizzato, come nel caso di specie, a continuare a soggiornare nello Stato membro interessato (v., in questo senso, sentenza Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, punto 60).

69. Del resto, nelle tre controversie di cui al procedimento principale, i ricorrenti, dopo il loro divorzio, hanno ottenuto, in forza del diritto nazionale, un permesso temporaneo di soggiornare e di lavorare in Irlanda, grazie al quale hanno potuto continuare a soggiornare legalmente in tale Stato membro. Tale permesso, in linea di principio, è rinnovabile, come risulta dalla decisione di rinvio.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) ha dichiarato:

«1) L'articolo 13, paragrafo 2, della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, deve essere interpretato nel senso che un cittadino di un paese terzo, divorziato da un cittadino dell'Unione, il cui matrimonio sia durato almeno tre anni, di cui almeno uno nello Stato membro ospitante, prima dell'inizio del procedimento giudiziario di divorzio, non può fruire del mantenimento del diritto di soggiorno in tale Stato membro in base a tale disposizione, qualora l'inizio del procedimento giudiziario di divorzio sia preceduto dalla partenza del coniuge cittadino dell'Unione dal detto Stato membro».

15 settembre 2015, Jobcenter Berlin Neukölln c. Nazifa Alimanovic e a., causa C-67/14, EU:C:2015:597

*La sig.ra Alimanovic, nata in Bosnia, e i suoi tre figli Sonita, Valentina e Valentino, nati in Germania, rispettivamente, nel 1994, nel 1998 e nel 1999, posseggono tutti la cittadinanza Svedese. Dal 1999 la famiglia Alimanovic ha vissuto in Svezia, per poi fare ritorno in Germania nel giugno 2010. Conformemente alla normativa tedesca (art. 5 legge sulla libera circolazione, Freizügigkeitsgesetz/EU), il 1 luglio 2010 ai membri della famiglia Alimanovic è stata rilasciata un'attestazione del loro diritto di soggiorno. Dal loro rientro in Germania sino al maggio 2011, la sig.ra Alimanovic e sua figlia maggiore, Sonita, hanno svolto diversi lavori di breve durata o hanno avuto solo opportunità di lavoro di durata inferiore a un anno. Da allora le due donne non hanno più esercitato alcuna attività lavorativa. Durante il periodo compreso tra il 1 dicembre 2011 e il 31 maggio 2012 alla famiglia Alimanovic sono state accordate prestazioni di assicurazione di base, vale a*

*dire, da un lato, per Nazifa Alimanovic e sua figlia Sonita, contributi di sussistenza per disoccupati di lungo periodo («Arbeitslosengeld II»), e, dall'altro, per i figli Valentina e Valentino, prestazioni sociali per beneficiari inabili al lavoro. Nel 2012, l'autorità competente (Jobcenter Berlin Neukölln) ha infine cessato il pagamento delle prestazioni, ritenendo che la sig.ra Alimanovic e la sua figlia maggiore fossero escluse dal beneficio degli assegni di cui trattasi in quanto persone in cerca di lavoro straniere il cui diritto di soggiorno era giustificato unicamente dalla ricerca di un lavoro. Di conseguenza, tale autorità ha escluso anche gli altri figli dai rispettivi assegni. Il Tribunale del contenzioso sociale di Berlino ha annullato tale decisione, dichiarando che la sig.ra Alimanovic e sua figlia Sonita avevano diritto alle prestazioni di cui trattasi, in conformità, in particolare, dell'articolo 4 del regolamento n. 883/2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, che vieta qualsiasi discriminazione dei cittadini dell'Unione rispetto ai cittadini dello Stato membro interessato, in combinato disposto con l'articolo 70 dello stesso regolamento, che attiene alle prestazioni sociali in denaro di carattere non contributivo, quali quelle in discussione. Nell'ambito del giudizio di impugnazione promosso dinanzi al giudice del rinvio, il centro per l'impiego ha dedotto che le prestazioni erogate ai sensi del libro II del codice della previdenza sociale tedesco, rappresentano «prestazioni d'assistenza sociale» rientranti nell'alveo dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38. In base a tale disposizione, in deroga al principio di parità di trattamento, lo Stato membro ospitante non è tenuto ad attribuire prestazioni di assistenza sociale a chi - come le sig.re Alimanovic nel caso di specie - conservi il diritto di soggiorno sul territorio dello Stato in quanto persona in cerca lavoro. Investita della controversia, la Corte federale del contenzioso sociale (il Bundessozialgericht) ha chiesto alla Corte di giustizia se siffatta esclusione sia compatibile con il diritto dell'Unione.*

*Sulla qualificazione delle prestazioni di cui trattasi, la Corte di giustizia ha osservato:*

«41. Con le sue questioni seconda e terza, il giudice del rinvio chiede alla Corte, in sostanza, se sia compatibile, da un lato, con l'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 e, dall'altro, con gli articoli 18 TFUE e 45, paragrafo 2, TFUE una normativa nazionale che escluda dal beneficio di talune prestazioni i cittadini di altri Stati membri aventi lo status di persone in cerca di lavoro, mentre tali prestazioni sono garantite ai cittadini dello Stato membro in questione che si trovano nella medesima situazione.

42. Giacché la natura delle prestazioni in parola, di prestazioni di assistenza sociale o di misure volte ad agevolare l'accesso al mercato del lavoro, è determinante per individuare la regola dell'Unione con riferimento alla quale dev'essere valutata tale compatibilità, occorre procedere alla loro qualificazione.

43. Orbene, a tale proposito è sufficiente rilevare che il giudice del rinvio stesso ha qualificato le prestazioni in questione quali «prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo», ai sensi dell'articolo 70, paragrafo 2, del regolamento n. 883/2004. Detto giudice sottolinea, a tal fine, che tali prestazioni sono volte a garantire mezzi di sussistenza a persone non in grado di farvi fronte da sole e che le stesse prestazioni sono oggetto di un finanziamento non contributivo mediante prelievo fiscale. Posto che dette prestazioni sono inoltre menzionate nell'allegato X al regolamento n. 883/2004, esse soddisfano i requisiti di cui all'articolo 70, paragrafo 2, di detto regolamento, sebbene facciano parte di un regime che prevede altresì prestazioni volte ad agevolare la ricerca di un impiego.

44. Ciò premesso, occorre aggiungere che, come risulta dalla giurisprudenza della Corte, prestazioni di questo tipo ricadono anche nella nozione di «prestazioni d'assistenza sociale» ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38. Tale nozione, infatti, fa riferimento all'insieme dei regimi di assistenza istituiti da autorità pubbliche a livello nazionale, regionale o locale, cui può ricorrere un soggetto che non disponga delle risorse economiche sufficienti a far fronte ai bisogni elementari propri e a quelli della sua famiglia e che rischia, per questo, di diventare, durante il suo soggiorno, un onere per le finanze pubbliche dello Stato membro ospitante che potrebbe produrre conseguenze sul livello globale dell'aiuto che può essere concesso da tale Stato (sentenza Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punto 63)».

Sulla compatibilità della normativa tedesca con il diritto dell'Unione, la Corte di giustizia ha osservato:

«49. [...] occorre ricordare anzitutto che, per quanto concerne l'accesso a prestazioni di assistenza sociale come quelle oggetto del procedimento principale, un cittadino dell'Unione può richiedere la parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato membro ospitante in forza dell'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 solo se il suo soggiorno sul territorio dello Stato membro ospitante rispetta i requisiti di cui alla direttiva 2004/38 (sentenza Dano, [...] punto 69). [...]

51. Al fine di determinare se prestazioni di assistenza sociale, quali le prestazioni oggetto di causa, possano essere negate sulla base della deroga dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, occorre quindi verificare previamente l'applicabilità del principio di parità di trattamento richiamato all'articolo 24, paragrafo 1, di detta direttiva e, pertanto, la legittimità del soggiorno nel territorio dello Stato membro ospitante del cittadino dell'Unione interessato.

52. Occorre rilevare che solo due disposizioni della direttiva 2004/38 sono idonee a conferire a persone in cerca di lavoro che si trovino nella situazione della sig.ra Alimanovic e di sua figlia Sonita un diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante in forza di tale direttiva, vale a dire gli articoli 7, paragrafo 3, lettera c), e 14, paragrafo 4, lettera b), di quest'ultima.

53. A tale proposito, l'articolo 7, paragrafo 3, lettera c), della direttiva 2004/38 dispone che, se il lavoratore si trova in stato di disoccupazione involontaria debitamente comprovata al termine di un contratto di lavoro di durata determinata inferiore ad un anno o si è venuto a trovare in tale stato durante i primi dodici mesi e si è registrato presso l'ufficio di collocamento competente al fine di trovare un lavoro, egli conserva la qualità di lavoratore per un periodo che non può essere inferiore a sei mesi. Durante tale stesso periodo il cittadino dell'Unione in questione conserva il suo diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante ai sensi dell'articolo 7 della direttiva 2004/38 e può, pertanto, avvalersi del principio di parità di trattamento, sancito dall'articolo 24, paragrafo 1, di detta direttiva.

54. La Corte ha così dichiarato, nella sentenza Vatsouras e Koupatantze (C-22/08 e C-23/08, EU:C:2009:344, punto 32), che cittadini dell'Unione che hanno conservato il proprio status di lavoratori sulla base dell'articolo 7, paragrafo 3, lettera c), della direttiva 2004/38 hanno diritto a prestazioni di assistenza sociale, quali le prestazioni oggetto di causa, per il periodo di almeno sei mesi di cui al punto precedente.

55. Tuttavia, come rileva l'avvocato generale al paragrafo 41 delle sue conclusioni, non vi è dubbio che la sig.ra Alimanovic e sua figlia Sonita, le quali hanno conservato lo status di lavoratrici per almeno sei mesi dopo la fine del loro ultimo impiego, non disponevano più di detto status nel momento in cui il beneficio delle prestazioni di cui trattasi è stato loro negato.

56. Per quanto riguarda la questione se l'articolo 14, paragrafo 4, lettera b), della direttiva 2004/38 possa far sorgere un diritto di soggiorno in forza della direttiva 2004/38 in favore dei cittadini dell'Unione che si trovano nella situazione della sig.ra Alimanovic e di sua figlia Sonita, tale disposizione stabilisce che un cittadino dell'Unione che entra nel territorio dello Stato membro ospitante per cercare un posto di lavoro non può essere allontanato da detto Stato membro fintantoché possa dimostrare di essere alla ricerca di un posto di lavoro e di avere buone possibilità di trovarlo.

57. Sebbene, secondo il giudice del rinvio, la sig.ra Alimanovic e sua figlia Sonita possano invocare un diritto di soggiorno in forza di detta disposizione anche dopo la scadenza del periodo di cui all'articolo 7, paragrafo 3, lettera c), della direttiva 2004/38 per un periodo, coperto dall'articolo 14, paragrafo 4, lettera b), della stessa, che conferisce loro il diritto a una parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro ospitante per quanto attiene all'accesso a prestazioni di assistenza sociale, occorre tuttavia rilevare che, in un caso siffatto, lo Stato membro ospitante può invocare la

deroga dell'articolo 24, paragrafo 2, della medesima direttiva, per non accordare a detto cittadino la prestazione di assistenza sociale richiesta. [...]

63. Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla seconda questione pregiudiziale dichiarando che l'articolo 24 della direttiva 2004/38 e l'articolo 4 del regolamento n. 883/2004 devono essere interpretati nel senso che non ostano alla normativa di uno Stato membro che escluda dal beneficio di talune «prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo», ai sensi dell'articolo 70, paragrafo 2, del regolamento n. 883/2004, le quali sono altresì costitutive di una «prestazione d'assistenza sociale», ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, i cittadini di altri Stati membri che si trovino nella situazione di cui all'articolo 14, paragrafo 4, lettera b), della stessa direttiva, mentre tali prestazioni sono garantite ai cittadini di tale Stato membro che si trovino nella stessa situazione».

19 novembre 2015, Skatteverket c. Hilkka Hirvonen, causa C 632/13, EU:C:2015:765

*La sig.ra Hirvonen, dopo aver lavorato per tutta la vita in Svezia, nel 2000 ha stabilito la sua residenza abituale in Finlandia. I suoi redditi provengono esclusivamente dalla Svezia e sono costituiti da una pensione, da una rendita vitalizia e da un'indennità di malattia. Ai sensi della convenzione contro la doppia imposizione tra la Svezia e la Finlandia, i redditi percepiti in Svezia sono imponibili esclusivamente in tale Stato membro. La legge svedese "relativa all'imposta sul reddito" prevede un doppio regime di imposizione: un obbligo fiscale illimitato (regime di imposizione ordinario) per i contribuenti residenti ed un obbligo fiscale limitato per i contribuenti non residenti, che assoggetta i redditi da lavoro ad un'unica imposta alla fonte, ma non consente di dedurre né per le spese sostenute per acquisire e conservare i redditi né per le spese personali. A partire dal 2005, i contribuenti non residenti hanno la facoltà di scegliere il regime di imposizione ordinario anziché il regime di imposizione alla fonte. La sig.ra Hirvonen ha optato per quest'ultimo regime di imposizione. Per l'anno 2005, l'amministrazione fiscale svedese ha tassato i redditi della sig.ra Hirvonen senza concederle la deduzione degli interessi sul mutuo. La stessa ha contestato tale decisione dinanzi al Tribunale amministrativo dipartimentale di Stoccolma (länsrätten i Stockholms län), invocando il diritto di beneficiare di una tale deduzione nell'ambito del regime di imposizione alla fonte. Tale giudice ha respinto il ricorso. La Corte amministrativa d'appello di Stoccolma Kammarrätten i Stockholm, dinanzi alla quale la sig.ra Hirvonen aveva impugnato la decisione del länsrätten i Stockholms län, ha riconosciuto all'interessata, basandosi sulla normativa dell'Unione, il diritto a deduzione che essa invocava. L'amministrazione fiscale ha proposto un'impugnazione contro tale sentenza dinanzi al giudice del rinvio, la Corte suprema amministrativa che ha chiesto alla Corte se una normativa quale quella del procedimento principale de quo sia compatibile con l'art 45 TFUE.*

*La Corte di giustizia ha osservato:*

«21. In via preliminare, occorre rammentare che, secondo la giurisprudenza della Corte, un pensionato, come la sig.ra Hirvonen, che lascia lo Stato membro dove ha trascorso la sua intera vita lavorativa per installarsi in un altro Stato membro, può, qualora la sua situazione non rientri nella libera circolazione garantita dall'articolo 45 TFUE, far valere il diritto alla libera circolazione in quanto cittadino dell'Unione in forza dell'articolo 21 TFUE (v., in tal senso, sentenza Turpeinen, C-520/04, EU:C:2006:703, punti da 16 a 23). [...]

27. Pertanto, in tali particolari circostanze, occorre intendere la questione posta dal giudice del rinvio come volta, in sostanza, ad accertare se il fatto che una normativa rifiuti di concedere ai contribuenti non residenti, che traggano la maggior parte dei loro redditi dallo Stato fonte e che abbiano optato per un regime di imposizione alla fonte, le stesse deduzioni personali che sono concesse ai residenti

nell'ambito del procedimento ordinario di determinazione della base imponibile, costituisca una discriminazione contraria all'articolo 21 TFUE.

28. A tale riguardo occorre ricordare che, anche se la materia delle imposte dirette rientra nella competenza degli Stati membri, questi ultimi devono tuttavia esercitare tale competenza nel rispetto del diritto dell'Unione (v., segnatamente, sentenza *Gielen*, C-440/08, EU:C:2010:148, punto 36 e giurisprudenza citata).

29. Occorre anche ricordare che le norme relative alla parità di trattamento vietano non soltanto le discriminazioni palesi in base alla cittadinanza, ma anche qualsiasi discriminazione dissimulata che, basandosi su altri criteri di distinzione, pervenga al medesimo risultato (v., segnatamente, sentenza *Gielen*, [...] punto 37 e giurisprudenza citata).

30. Secondo costante giurisprudenza della Corte, una discriminazione può consistere solo nell'applicazione di norme diverse a situazioni analoghe ovvero nell'applicazione della stessa norma a situazioni diverse (v., in particolare, sentenze *Schumacker*, C-279/93, EU:C:1995:31, punto 30, e *Gschwind*, C-391/97, EU:C:1999:409, punto 21).

31. A tale riguardo emerge parimenti dalla giurisprudenza della Corte che, in materia di imposte dirette, la situazione dei residenti e quella dei non residenti in uno Stato non sono di regola comparabili, in quanto il reddito percepito nel territorio di uno Stato da un non residente costituisce il più delle volte solo una parte del suo reddito complessivo, concentrato nel suo luogo di residenza, e che la capacità contributiva personale del non residente, derivante dalla presa in considerazione di tutti i suoi redditi e della sua situazione personale e familiare, può essere valutata più agevolmente nel luogo in cui egli ha il centro dei suoi interessi personali ed economici, che corrisponde in genere alla sua residenza abituale (sentenza *Wallentin*, C-169/03, EU:C:2004:403, punto 15 e giurisprudenza citata).

32. Così, il fatto che uno Stato membro non faccia fruire un non residente di taluni vantaggi fiscali che concede al residente non è, di regola, discriminatorio [...]

33. [...] lo stesso non può dirsi nel caso in cui il non residente non percepisca redditi significativi nello Stato in cui risiede e tragga la parte essenziale delle sue risorse imponibili da un'attività svolta nello Stato dell'occupazione, per cui lo Stato di residenza non è in grado di concedergli le agevolazioni derivanti dalla presa in considerazione della sua situazione personale e familiare (sentenza *Wallentin*, [...] punto 17 e giurisprudenza citata). [...]

44. Una differenza di trattamento tra i contribuenti non residenti e i contribuenti residenti, consistente nel fatto che i redditi lordi dei primi sono sottoposti ad un'imposizione definitiva ad un'aliquota unica mediante prelevamento alla fonte, mentre i redditi netti dei secondi sono tassati secondo una tabella progressiva accompagnata da un abbattimento di base, è compatibile con il diritto dell'Unione a condizione che l'aliquota unica non sia superiore all'aliquota che risulta per l'interessato dall'applicazione effettiva della tabella progressiva ai redditi netti oltre all'abbattimento di base (v., in tal senso, sentenza *Gerritse*, C-234/01, EU:C:2003:304; punti 53 e seguenti).

45. Nel procedimento principale, emerge dal fascicolo presentato alla Corte che la sig.ra *Hirvonen* avrebbe versato imposte più elevate se avesse scelto di essere assimilata ad un contribuente residente e di essere, pertanto, soggetta al regime di imposizione ordinario. Questa è la ragione per la quale ha optato per il regime di imposizione alla fonte, disciplinato dalla legge in materia di imposizione speciale sui redditi. Dal momento che ha beneficiato di un'imposizione più vantaggiosa di quella che le sarebbe stata applicata se avesse optato per il regime di imposizione ordinario, la sig.ra *Hirvonen* non può pretendere, per giunta, il vantaggio fiscale che le sarebbe stato concesso nell'ambito del regime di imposizione ordinario.

46. [...]in circostanze come quelle del procedimento principale il rifiuto di riconoscere la deduzione personale in discussione nel procedimento principale deve essere piuttosto accettato come elemento inerente al regime di imposizione alla fonte, poiché quest'ultimo è volto tanto a semplificare la gestione da parte dell'amministrazione quanto ad agevolare il contribuente non residente. Infatti, qualora quest'ultimo opti per un tale regime, la suddetta amministrazione è dispensata dal compito

di prelevare l'imposta presso tale contribuente, di modo che non è necessario che essa abbia una visione esatta della sua situazione personale e familiare. Parallelamente, il contribuente è liberato da ogni obbligo di cooperazione, nel senso che non è tenuto a presentare una dichiarazione fiscale in svedese per i redditi che percepisce in Svezia e, conseguentemente, non è obbligato a familiarizzare con il sistema fiscale di uno Stato membro diverso da quello in cui risiede. [...]

49. Emerge da tutto quanto precede che il rifiuto, nell'ambito dell'imposizione sui redditi, di concedere ai contribuenti non residenti, che traggano la maggior parte dei loro redditi dallo Stato fonte e che abbiano optato per il regime di imposizione alla fonte, le stesse deduzioni personali accordate ai contribuenti residenti nell'ambito del regime di imposizione ordinario non costituisce una discriminazione contraria all'articolo 21 TFUE qualora i contribuenti non residenti non siano assoggettati a un onere fiscale complessivamente superiore a quello che grava sui contribuenti residenti e sui soggetti loro assimilati, la cui situazione sia paragonabile alla loro».

26 febbraio 2016, Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen c. Jovanna García-Nieto e a., C- 299/14, EU:C:2016:114

*La sig.ra García-Nieto e il sig. Peña Cuevas, cittadini spagnoli, hanno vissuto per diversi anni in Spagna (senza essere sposati e senza aver contratto un'unione registrata) insieme alla figlia, Jovanlis Peña García ed al figlio - ancora minorenne - del sig. Peña Cuevas, Joel Luis Peña Cruz.*

*Nel mese di aprile del 2012 la sig.ra García-Nieto si è trasferita in Germania insieme alla figlia. Il 1 giugno 2012 ella ha dichiarato di essere in cerca di occupazione. Una decina di giorni dopo ha iniziato a svolgere l'attività di aiuto cuoca, percependo - a decorrere dal 1 luglio 2012 - una retribuzione mensile netta di EUR 600 (soggetta al pagamento di contributi previdenziali). Il 23 giugno 2012, il sig. Peña Cuevas e suo figlio hanno raggiunto la sig.ra García-Nieto in Germania. Fino al 1 novembre 2012 i quattro hanno abitato presso la madre della sig.ra García-Nieto, traendo i propri mezzi di sussistenza dal reddito di quest'ultima.*

*Il 30 luglio 2012 la famiglia ha presentato alla competente autorità tedesca (il Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen, in prosieguo: il «Jobcenter») apposita domanda per beneficiare delle prestazioni di sussistenza previste dal II libro del codice della previdenza sociale (SGB II). La domanda veniva rigettata nella parte in cui essa riguardava il sig. Peña Cuevas e suo figlio per i mesi di agosto e settembre del 2012, mentre le medesime prestazioni venivano concesse con decorrenza dal mese di ottobre 2012. La decisione di diniego della concessione del centro per l'impiego si basava sull'articolo 7, paragrafo 1, seconda frase, punto 1, del libro II del codice della previdenza sociale, atteso che, al momento della domanda, il sig. Peña Cuevas e suo figlio soggiornavano in Germania da meno di tre mesi e il sig. Peña Cuevas, peraltro, non era un lavoratore subordinato o autonomo. Secondo il centro per l'impiego, l'esclusione del beneficio di dette prestazioni valeva anche per il figlio del sig. Peña Cuevas. Successivamente a tale diniego, la sig.ra García-Nieto ed il sig. Peña Cuevas hanno proposto ricorso avverso detta decisione dinanzi al Tribunale del contenzioso sociale di Gelsenkirchen (il Sozialgericht GelsenkirchenI), ottenendo una pronuncia a loro favorevole. Adito dal Jobcenter, il Tribunale per il contenzioso in materia sociale del Land Renania settentrionale-Vestfalia (Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen), ha sospeso il procedimento per sottoporre alla Corte di giustizia diverse questioni pregiudiziali.*

*Sulla questione «Se il principio della parità di trattamento di cui all'articolo 4 del regolamento [n. 883/2004] valga [...] - anche per le prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo ai sensi dell'articolo 70, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 883/2004, la Corte di giustizia non si è pronunciata in quanto identica questione pregiudiziale era stata sollevata nell'ambito della causa che ha dato luogo alla sentenza Dano (C-333/13).*

*Sulla questione «se – ed eventualmente in che misura – sia possibile prevedere restrizioni al principio della parità di trattamento di cui all'articolo 4 del regolamento n. 883/2004 mediante disposizioni delle legislazioni nazionali di attuazione dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, in base alle quali l'accesso alle prestazioni in parola non sia garantito senza eccezioni per i primi tre mesi di soggiorno, quando i cittadini dell'Unione non svolgono in Germania un'attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo né godono del diritto alla libera circolazione ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 3, del [FreizügG/EU], la Corte ha osservato:*

«40. [...] al fine di determinare se prestazioni di assistenza sociale, quali le prestazioni oggetto di causa, possano essere negate sulla base della deroga dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, occorre verificare previamente l'applicabilità del principio di parità di trattamento richiamato all'articolo 24, paragrafo 1, di detta direttiva e, pertanto, la legittimità del soggiorno nel territorio dello Stato membro ospitante del cittadino dell'Unione interessato (sentenza Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, punto 51).

41. Occorre rilevare, al riguardo, che, come risulta dal fascicolo sottoposto alla Corte, il sig. Peña Cuevas può fondare un diritto di soggiorno sull'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2004/38.

42. Tale disposizione, infatti, prevede che i cittadini dell'Unione hanno il diritto di soggiornare sul territorio di un altro Stato membro per un periodo fino a tre mesi, senza condizioni o formalità oltre al requisito del possesso di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità, e l'articolo 14, paragrafo 1, di detta direttiva conserva tale diritto finché il cittadino dell'Unione e i suoi familiari non divengano un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante (sentenze Ziolkowski e Szeja, C-424/10 e C-425/10, EU:C:2011:866, punto 39, e Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punto 70).

43. Così stando le cose, occorre tuttavia rilevare che, in tal caso, lo Stato membro ospitante può avvalersi della deroga di cui all'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 per negare a tale cittadino la concessione della prestazione d'assistenza sociale richiesta (sentenza Dano, [...], punto 70).

44. Infatti, emerge espressamente dal tenore letterale di tale disposizione che lo Stato membro ospitante può negare a persone che non siano lavoratori subordinati o autonomi o che mantengano tale status la concessione di qualsivoglia prestazione d'assistenza sociale durante i primi tre mesi di soggiorno.

45. Orbene, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 70 delle conclusioni, detta disposizione è conforme all'obiettivo di preservare l'equilibrio finanziario del sistema di previdenza sociale degli Stati membri, perseguito dalla direttiva 2004/38, come risulta, segnatamente, dal suo considerando 10. Atteso che gli Stati membri non possono esigere che i cittadini dell'Unione possiedano mezzi di sussistenza sufficienti e un'assicurazione malattia personale per un soggiorno della durata massima di tre mesi sui loro rispettivi territori, è legittimo non imporre a detti Stati membri la presa in carico di tali cittadini durante detto periodo.

46. In tale contesto, occorre parimenti precisare che, sebbene la direttiva 2004/38 richieda che lo Stato membro ospitante prenda in conto la situazione individuale della persona interessata al momento dell'adozione di una misura di allontanamento o prima di stabilire che tale persona costituisce un onere eccessivo per il sistema nazionale di assistenza sociale nell'ambito del suo soggiorno (sentenza Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, punti 64, 69 e 78), tuttavia tale esame individuale non è necessario in una fattispecie quale quella di cui al procedimento principale.

47. Nella sentenza Alimanovic [...] infatti, la Corte ha già avuto modo di statuire che la direttiva 2004/38, istituendo un sistema graduale di mantenimento dello status di lavoratore, che mira a tutelare il diritto di soggiorno e l'accesso alle prestazioni sociali, prende essa stessa in considerazione diversi fattori che caratterizzano la situazione individuale di ogni richiedente una prestazione sociale e, in particolare, la durata dell'esercizio di un'attività economica.

48. Pertanto, se un siffatto esame non è necessario nel caso di un cittadino alla ricerca di un impiego che non abbia più lo status di lavoratore, lo stesso vale, a fortiori, anche per quanto riguarda le

persone che si trovano in una situazione come quella del sig. Peña Cuevas nel procedimento principale.

49. Infatti, consentendo agli interessati di conoscere senza ambiguità i loro diritti e doveri, l'eccezione prevista dall'articolo 7, paragrafo 1, seconda frase, punto 1, del libro II del codice della previdenza sociale, in combinato disposto con l'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, secondo la quale la Repubblica federale di Germania non è tenuta a concedere il diritto all'assistenza sociale nel corso dei primi tre mesi di soggiorno di un cittadino dell'Unione sul suo territorio, è idonea a garantire un livello elevato di certezza del diritto e di trasparenza nell'ambito della concessione di prestazioni di assistenza sociale dell'assicurazione di base, restando al contempo conforme al principio di proporzionalità (v., per analogia, sentenza Alimanovic, [...] punto 61)

50. Inoltre, per quanto riguarda l'esame individuale inteso alla valutazione globale dell'onere che la concessione di una prestazione configurerebbe in concreto per l'insieme del sistema nazionale di assistenza sociale di cui al procedimento principale, occorre rilevare che l'assistenza accordata a un solo richiedente difficilmente può essere qualificata come «onere eccessivo» per uno Stato membro, ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, ove tale onere potrebbe essere gravoso per lo Stato membro interessato non dopo che quest'ultimo abbia ricevuto una domanda individuale, ma necessariamente a fronte della somma di tutte le domande individuali che gli vengano sottoposte (v. sentenza Alimanovic, [...] punto 62).

51. In tale contesto, l'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 non osta a una normativa nazionale, come quella di cui al procedimento principale, ove essa esclude dal beneficio di talune «prestazioni speciali in denaro a carattere non contributivo» ai sensi dell'articolo 70, paragrafo 2, del regolamento n. 883/2004, i cittadini di altri Stati membri che si trovano in una situazione come quella prevista dall'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva medesima».

Sulla terza ed ultima questione pregiudiziale la Corte di giustizia non ha dovuto pronunciarsi essendo stata posta nell'ipotesi in cui fosse stata data una risposta negativa alla prima questione.

14 giugno 2016, *Commissione c. Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, causa C-308/14, EU:C:2016:436

*Dopo avere ricevuto numerose denunce di cittadini di altri Stati membri residenti nel Regno Unito, secondo i quali le autorità britanniche competenti avevano negato loro determinate prestazioni sociali in ragione del fatto che essi non disponevano di un diritto di soggiorno in tale Stato membro, la Commissione avviava una procedura di infrazione contro il Regno Unito, sulla base del rilievo che la normativa britannica non sarebbe stata conforme alle disposizioni del regolamento n. n. 883/2004. Secondo la Commissione, infatti, la normativa britannica, imponendo di verificare che i richiedenti determinate prestazioni sociali – fra cui prestazioni familiari quali gli assegni familiari e il credito d'imposta per figli a carico – soggiornino legalmente nel territorio britannico («criterio del diritto di soggiorno»), sarebbe stata discriminatoria e contraria allo spirito del regolamento, in quanto quest'ultimo prenderebbe in considerazione unicamente la residenza abituale del richiedente, cosicché, il Regno Unito, imponendo al richiedente di soddisfare il criterio del diritto di soggiorno per essere trattato come un residente abituale in tale Stato membro, avrebbe aggiunto una condizione che non figurava nel regolamento n. 883/2004.*

*Dopo uno scambio di lettere preliminare, il 4 giugno 2010 la Commissione inviava al Regno Unito una lettera di diffida riguardante le disposizioni della suddetta normativa nazionale. Il Regno Unito rispondeva sostenendo, sulla scorta della sentenza Brey, che lo Stato ospitante potesse legittimamente esigere che le prestazioni sociali fossero concesse soltanto ai cittadini dell'Unione che soddisfacessero le condizioni per disporre di un diritto di soggiorno nel suo territorio, condizioni sostanzialmente previste dalla direttiva 2004/38, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di*



*circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri; affermava inoltre che il suo sistema nazionale non era discriminatorio e che il criterio del diritto di soggiorno si giustificava in quanto misura proporzionata diretta a garantire che le prestazioni fossero erogate a persone sufficientemente integrate nel Regno Unito. Il 29 settembre 2011 la Commissione emetteva un parere motivato, al quale il Regno Unito rispondeva con lettera del 29 novembre 2011. Non essendo soddisfatta da tale risposta, la Commissione proponeva ricorso dinanzi alla Corte di giustizia. Investita del ricorso, la Corte, soffermandosi sulla qualificazione delle prestazioni sociali oggetto della controversia come «prestazioni di assistenza sociale» o come «prestazioni di sicurezza sociale», ha innanzitutto rilevato che:*

« 55. A tale proposito occorre ricordare che tale ricorso per inadempimento riguarda gli assegni familiari (child benefit) e il credito d'imposta per figlio a carico (child tax credit), ossia due prestazioni in denaro che hanno l'obiettivo di contribuire a compensare i carichi familiari e che non sono finanziate dai contributi dei beneficiari, ma dalla contribuzione fiscale obbligatoria.

56. Nessuna di queste prestazioni è stata inserita dal Regno Unito nell'allegato X del regolamento n. 883/2004 ed è pacifico tra le parti che non si tratta di prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo ai sensi dell'articolo 70 di detto regolamento.

57. Per quanto riguarda gli assegni familiari, dall'articolo 141 della legge del 1992 emerge che chiunque abbia a carico almeno un figlio ha diritto ad assegni settimanali per ciascun figlio, conformemente alle disposizioni di tale legge.

58. È pacifico che gli assegni familiari costituiscono una prestazione sociale destinata in particolare a coprire in parte le spese che deve sopportare una persona avente uno o più figli a carico. In linea di principio si tratta di una prestazione universale concessa a chiunque ne faccia richiesta. Tuttavia, i richiedenti che dispongono di redditi elevati devono restituire, nel momento in cui assolvono i loro obblighi fiscali, una somma di importo equivalente, al massimo, alla prestazione percepita.

59. Per quanto riguarda il credito d'imposta per figlio a carico, è altresì pacifico che si tratta di una prestazione in denaro versata a chiunque abbia uno o più figli a carico, il cui importo varia a seconda dei redditi familiari, del numero di figli a carico nonché di altri fattori relativi alla situazione individuale della famiglia interessata. Nonostante la sua denominazione, il credito d'imposta per figlio a carico corrisponde a una somma che l'amministrazione competente versa periodicamente ai beneficiari e che sembra essere associata alla loro qualità di contribuenti. Tale prestazione ha sostituito una serie di prestazioni complementari corrisposte ai richiedenti di vari contributi di sussistenza che erano collegati al reddito e percepiti per i figli a carico, e il cui obiettivo complessivo era quello di lottare contro la povertà infantile.

60. Secondo la giurisprudenza della Corte, prestazioni attribuite automaticamente alle famiglie che rispondono a determinati criteri obiettivi, riguardanti in particolare le loro dimensioni, il loro reddito e le loro risorse di capitale, prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle esigenze personali, e destinate a compensare gli oneri familiari, devono essere considerate prestazioni di sicurezza sociale (v., in tal senso, in particolare, sentenze del 16 luglio 1992, Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, punto 22, e del 10 ottobre 1996, Hoever e Zachow, C-245/94 e C-312/94, EU:C:1996:379, punto 27).

61. L'applicazione dei criteri indicati al punto precedente della presente sentenza alle prestazioni sociali di cui trattasi implica che queste ultime debbano essere qualificate come prestazioni di sicurezza sociale, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera j), del regolamento n. 883/2004, letto in combinato disposto con l'articolo 1, lettera z), del medesimo regolamento».

*La Corte ha respinto la censura principale della Commissione, secondo la quale la normativa britannica imponeva una condizione aggiuntiva (il criterio del soggiorno) a quella della residenza abituale, contenuta nel regolamento, rilevando che:*

« 63. A tale proposito occorre rilevare che l'articolo 11, paragrafo 3, lettera e), del regolamento n. 883/2004, sul quale la Commissione si fonda, enuncia una «norma di conflitto» diretta a determinare la normativa nazionale applicabile alla percezione delle prestazioni di sicurezza sociale elencate all'articolo 3, paragrafo 1, di tale regolamento, tra le quali figurano le prestazioni familiari, alle quali possono avere diritto persone diverse da quelle contemplate dalle lettere da a) a d) dell'articolo 11, paragrafo 3, di detto regolamento, ossia, in particolare, le persone economicamente inattive.

64. L'articolo 11, paragrafo 3, lettera e), del regolamento n. 883/2004 persegue non soltanto lo scopo di evitare l'applicazione simultanea di diverse normative nazionali a una determinata situazione e le complicazioni che possono derivarne, ma anche di impedire che le persone che ricadono nell'ambito di applicazione di tale regolamento restino senza tutela in materia di sicurezza sociale per mancanza di una normativa che sia loro applicabile (v., in particolare, sentenza del 19 settembre 2013, Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, punto 40 e giurisprudenza citata).

65. Per contro, detta disposizione in quanto tale non ha lo scopo di stabilire le condizioni sostanziali per l'esistenza del diritto alle prestazioni di sicurezza sociale. Spetta in linea di principio alla normativa di ciascuno Stato membro determinare tali condizioni (v., in tal senso, sentenze del 19 settembre 2013, Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, punto 41 e giurisprudenza citata, e dell'11 novembre 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punto 89).

66. Non è quindi possibile dedurre dall'articolo 11, paragrafo 3, lettera e), del regolamento n. 883/2004, letto in combinato disposto con l'articolo 1, lettera j), del medesimo regolamento, che il diritto dell'Unione osti a una disposizione nazionale che subordina il diritto a prestazioni sociali, come le prestazioni sociali di cui trattasi, al fatto, per il richiedente, di disporre di un diritto di soggiorno legale nello Stato membro interessato.

67. Infatti, il regolamento n. 883/2004 non organizza un regime comune di sicurezza sociale, ma lascia sussistere regimi nazionali distinti, e ha come unico obiettivo quello di assicurare un coordinamento tra questi ultimi al fine di garantire l'esercizio effettivo della libera circolazione delle persone. Esso lascia sussistere pertanto regimi distinti che danno luogo a crediti distinti nei confronti di enti distinti, rispetto ai quali il destinatario della prestazione è direttamente titolare di diritti a norma o del solo diritto nazionale, oppure del diritto nazionale integrato, se del caso, dal diritto dell'Unione (sentenza del 19 settembre 2013, Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, punto 43).

68. Orbene, dalla giurisprudenza della Corte emerge che nulla, in linea di principio, osta a che la concessione di prestazioni sociali a cittadini dell'Unione economicamente inattivi sia subordinata al requisito che essi soddisfino le condizioni per disporre di un diritto di soggiorno legale nello Stato membro ospitante (v., in tal senso, in particolare, sentenze del 19 settembre 2013, Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, punto 44, e dell'11 novembre 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punto 83).

69. La norma di conflitto prevista all'articolo 11, paragrafo 3, lettera e), del regolamento n. 883/2004 non è pertanto snaturata, contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, dal criterio del diritto di soggiorno, poiché quest'ultimo costituisce parte integrante delle condizioni per la concessione delle prestazioni sociali di cui trattasi.

70. Stanti tali premesse, occorre rilevare che l'argomento avanzato dalla Commissione, secondo il quale una persona che non soddisfa le condizioni richieste per poter beneficiare delle prestazioni sociali di cui trattasi si trova in una situazione nella quale né il diritto del Regno Unito, né nessun altro diritto le sarebbe applicabile, non può prosperare.

71. Infatti tale situazione non è diversa da quella in cui si trova un richiedente che non soddisfi una delle condizioni necessarie per poter beneficiare di una prestazione familiare per una qualsiasi altra ragione e che, per questo, non avrebbe effettivamente diritto a tale prestazione in nessuno Stato membro. Orbene, tale circostanza non sarebbe dovuta al fatto che nessun diritto gli sarebbe applicabile, ma al fatto che tale richiedente non soddisferebbe le condizioni sostanziali previste dallo Stato membro la cui legislazione gli è applicabile in forza delle norme di conflitto.

[...]

73. Alla luce delle considerazioni che precedono, non avendo la Commissione dimostrato che il criterio del diritto di soggiorno introdotto dalla normativa del Regno Unito pregiudica, in quanto tale, la disposizione di cui all'articolo 11, paragrafo 3, lettera e), del regolamento n. 883/2004, letto in combinato disposto con l'articolo 1, lettera j), di tale medesimo regolamento, occorre respingere la censura sollevata da tale istituzione in via principale ».

*Per quanto riguarda l'argomento dedotto dalla Commissione in subordine, secondo il quale il controllo del diritto di soggiorno costituisce una discriminazione, la Corte ha osservato che:*

« 75. [...] in linea di principio nulla osta a che la concessione di prestazioni sociali a cittadini dell'Unione economicamente inattivi sia subordinata alla condizione sostanziale che questi ultimi soddisfino i requisiti necessari per disporre di un diritto di soggiorno legale nello Stato membro ospitante.

76. Resta tuttavia il fatto che uno Stato membro ospitante che, ai fini della concessione di prestazioni sociali, come le prestazioni sociali di cui trattasi, richieda la regolarità del soggiorno di un cittadino di un altro Stato membro nel suo territorio commette una discriminazione indiretta.

77. Infatti, da una giurisprudenza costante della Corte emerge che una disposizione di diritto nazionale dev'essere giudicata indirettamente discriminatoria quando, per sua stessa natura, tenda ad incidere più sui cittadini di altri Stati membri che su quelli nazionali e, di conseguenza, rischi di essere sfavorevole in modo particolare ai primi (v., in tal senso, sentenza del 13 aprile 2010, Bressol e a., C-73/08, EU:C:2010:181, punto 41).

78. Nell'ambito del presente ricorso, la normativa nazionale impone ai richiedenti le prestazioni di cui trattasi di disporre di un diritto di soggiorno nel Regno Unito. Pertanto, tale normativa crea una disparità di trattamento tra i cittadini britannici e i cittadini degli altri Stati membri, dato che una siffatta condizione di residenza è più facilmente soddisfatta dai cittadini nazionali, i quali risiedono abitualmente per lo più nel Regno Unito, che dai cittadini di altri Stati membri, i quali risiedono per contro, in linea generale, in uno Stato membro diverso dal Regno Unito (v., per analogia, sentenza del 13 aprile 2010, Bressol e a., C-73/08, EU:C:2010:181, punto 45).

79. Per essere giustificata, tale discriminazione indiretta dev'essere idonea a garantire il conseguimento di un obiettivo legittimo e non andare al di là di quanto necessario per il conseguimento dell'obiettivo medesimo (v., in tal senso, sentenza del 20 giugno 2013, Giersch e a., C-20/12, EU:C:2013:411, punto 46).

80. A tale proposito si deve constatare che dalla giurisprudenza della Corte risulta che la necessità di proteggere le finanze dello Stato membro ospitante giustifica in linea di principio la possibilità di controllare la regolarità del soggiorno al momento della concessione di una prestazione sociale in particolare alle persone provenienti da altri Stati membri ed economicamente inattive, poiché tale controllo può avere conseguenze sul livello globale dell'aiuto che può essere accordato da tale Stato (v., in tal senso, in particolare, sentenze del 20 settembre 2001, Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, punto 44; del 15 marzo 2005, Bidar, C-209/03, EU:C:2005:169, punto 56; del 19 settembre 2013, Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, punto 61, e dell'11 novembre 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punto 63).

81. Per quanto riguarda la proporzionalità del criterio del diritto di soggiorno si deve constatare che, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 92 delle sue conclusioni, la verifica da parte delle autorità nazionali, nell'ambito della concessione delle prestazioni sociali in questione, del fatto che il richiedente non si trovi irregolarmente nel territorio deve essere considerata una fattispecie di controllo della regolarità del soggiorno dei cittadini dell'Unione, conformemente all'articolo 14, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva 2004/38, e deve di conseguenza soddisfare i requisiti di quest'ultima.

82. A tale proposito è necessario ricordare che, in forza dell'articolo 14, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, i cittadini dell'Unione e i loro familiari beneficiano del diritto di soggiorno di cui agli

articoli 7, 12 e 13 di tale direttiva finché soddisfano le condizioni fissate negli stessi. In casi specifici, qualora vi sia un dubbio ragionevole che il cittadino dell'Unione o i suoi familiari non soddisfano le condizioni stabilite nei predetti articoli, gli Stati membri possono effettuare una verifica in tal senso. Orbene, l'articolo 14, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 prevede che tale verifica non sia sistematica.

83. Dalle osservazioni formulate dal Regno Unito nell'udienza dinanzi alla Corte risulta che, per ciascuna delle prestazioni sociali di cui trattasi, il richiedente deve indicare, nel modulo di domanda, una serie di dati grazie ai quali emerge l'esistenza o meno di un diritto di soggiorno nel Regno Unito; tali dati vengono poi verificati dalle autorità competenti per la concessione della prestazione di cui trattasi. Soltanto in casi particolari è imposto ai richiedenti di fornire la prova di essere effettivamente titolari di un diritto di soggiorno regolare nel territorio del Regno Unito, come da essi dichiarato nel modulo di domanda.

84. Dalle informazioni di cui dispone la Corte risulta quindi che, contrariamente a quanto sostiene la Commissione, il controllo del rispetto delle condizioni fissate dalla direttiva 2004/38 per l'esistenza del diritto di soggiorno non è effettuato sistematicamente e non è di conseguenza contrario alle disposizioni dell'articolo 14, paragrafo 2, della richiamata direttiva. Soltanto in caso di dubbio le autorità britanniche procedono alle verifiche necessarie per stabilire se il richiedente soddisfi o meno le condizioni previste dalla direttiva 2004/38, in particolare quelle di cui all'articolo 7, e, pertanto, se egli disponga di un diritto di soggiorno regolare nel territorio di tale Stato membro, ai sensi della richiamata direttiva.

85. In tale contesto la Commissione, alla quale incombe l'onere di dimostrare l'esistenza dell'inadempimento dedotto e di fornire alla Corte le prove necessarie affinché quest'ultima verifichi l'esistenza di tale inadempimento (v., in particolare, sentenza del 23 dicembre 2015, Commissione/Grecia, C-180/14, EU:C:2015:840, punto 60 e giurisprudenza citata), non ha fornito elementi che dimostrino che tale controllo non risponde alle condizioni di proporzionalità, che non è idoneo a garantire la realizzazione dell'obiettivo di protezione delle finanze pubbliche e che va al di là di quanto necessario per conseguire tale obiettivo.

86. Dalle considerazioni che precedono risulta che il fatto che la normativa nazionale di cui trattasi nell'ambito del presente ricorso preveda che, ai fini della concessione delle prestazioni sociali di cui trattasi, le autorità competenti del Regno Unito richiedano la regolarità del soggiorno nel loro territorio dei cittadini di altri Stati membri che presentano domanda per ottenere tali prestazioni non costituisce una discriminazione vietata ai sensi dell'articolo 4 del regolamento n. 883/2004.

87. Di conseguenza, il ricorso dev'essere integralmente respinto ».

6 settembre 2016, *Petruhin*, causa C- 182/15, ECLI:EU:C:2016:630

*Il sig. Petruhin, cittadino estone, oggetto di un avviso di ricerca prioritaria pubblicato sul sito Internet dell'Interpol il 22 luglio 2010, veniva arrestato il 30 settembre 2014 nella città di Bauska (Lettonia) ed ivi posto in custodia cautelare il 3 ottobre 2014. Il 21 ottobre 2014 alle autorità lettoni veniva presentata una domanda di estradizione dal procuratore generale della Federazione russa. Da tale domanda emergeva che, in seguito a una decisione del 9 febbraio 2009, era stato avviato un procedimento penale nei confronti del sig. Petruhin e che egli doveva essere posto in stato di custodia. Gli erano stati addebitati fatti integranti il tentativo di traffico in forma organizzata di un'ingente quantità di stupefacenti. La normativa russa prevede per tale reato una pena detentiva da 8 a 20 anni di reclusione. Il Latvijas Republikas ģenerālprokuratūra (procuratore generale della Repubblica di Lettonia) autorizzava l'estradizione in Russia del sig. Petruhin, ma questi chiedeva l'annullamento della decisione di estradizione adducendo che, in forza dell'articolo 1 del trattato sull'assistenza giudiziaria e sui rapporti giudiziari concluso tra la Repubblica di Estonia, la Repubblica di Lettonia e la Repubblica di Lituania, egli godeva, in Lettonia, degli stessi diritti di un cittadino lettone e che, pertanto, lo Stato lettone era tenuto a tutelarlo contro un'estradizione*

*infondata. Secondo il giudice del rinvio, né il diritto nazionale lettone né nessuno degli accordi internazionali conclusi tra la Repubblica di Lettonia e, in particolare, la Federazione russa o gli altri paesi baltici prevedeva limitazioni all'extradizione in Russia di un cittadino estone. Ai sensi di tali accordi internazionali, la protezione contro una siffatta estradizione era quindi prevista soltanto per i cittadini lettoni. Tuttavia, secondo il giudice del rinvio, l'assenza di protezione dei cittadini dell'Unione contro l'extradizione, nel caso in cui essi si siano recati in uno Stato membro diverso da quello di cui hanno la cittadinanza, è contraria all'essenza stessa della cittadinanza europea, ossia il diritto dei cittadini dell'Unione europea a una protezione equivalente a quella dei cittadini nazionali. In tale contesto, il 26 marzo 2015 l'Augstākā tiesa (Corte suprema, Lettonia) annullava pertanto la decisione che disponeva la custodia del sig. Petruhhin e sospendeva il giudizio per sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:*

«1) Se gli articoli 18, primo comma, e 21, paragrafo 1, TFUE debbano essere interpretati nel senso che, ai fini dell'applicazione di un accordo di estradizione concluso tra uno Stato membro e uno Stato terzo, il cittadino di un qualunque Stato membro dell'Unione debba beneficiare dello stesso livello di tutela conferito ai propri cittadini dallo Stato membro cui è diretta la domanda di estradizione verso uno Stato non appartenente all'Unione.

2) Se, in tali circostanze, il giudice dello Stato membro al quale è pervenuta la richiesta di estradizione debba applicare le condizioni per l'extradizione fissate dallo Stato membro di cui [l'estradando] è cittadino o in cui risiede abitualmente.

3) Qualora l'extradizione debba aver luogo senza tener conto del livello particolare di tutela garantito ai cittadini dello Stato membro cui è pervenuta la richiesta di estradizione, se quest'ultimo Stato sia tenuto a verificare il rispetto delle garanzie di cui all'articolo 19 della Carta, ai sensi del quale nessuno può essere estradato verso uno Stato in cui rischi seriamente di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti, e se, a tal fine, sia sufficiente accertare che lo Stato richiedente l'extradizione sia parte contraente della Convenzione contro la tortura o se, invece, debba verificarsi la situazione di fatto, tenendo conto della valutazione di tale Stato realizzata dagli organi del Consiglio d'Europa».

Con riferimento alle prime due questioni, esaminate congiuntamente, la Corte osservava che:

« 29. Vietando «ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità», l'articolo 18 TFUE impone la parità di trattamento delle persone che si trovano in una situazione rientrante nel campo di applicazione dei trattati (v., in tal senso, sentenza del 2 febbraio 1989, Cowan, 186/87, EU:C:1989:47, punto 10).

30. Nel caso di specie, sebbene, indubbiamente, come è stato sottolineato al punto 26 della presente sentenza, in assenza di convenzioni internazionali tra l'Unione e il paese terzo interessato le norme in materia di estradizione rientrano nella competenza degli Stati membri, si deve tuttavia ricordare che, per valutare il campo di applicazione dei trattati, ai sensi dell'articolo 18 TFUE, occorre leggere tale articolo in combinato disposto con le disposizioni del Trattato FUE sulla cittadinanza dell'Unione. Le situazioni rientranti in tale campo di applicazione comprendono quindi, in particolare, quelle rientranti nell'esercizio della libertà di circolare e di soggiornare nel territorio degli Stati membri quale conferita dall'articolo 21 TFUE (v., in tal senso, sentenza del 15 marzo 2005, Bidar, C-209/03, EU:C:2005:169, punti da 31 a 33 e giurisprudenza citata).

31 . Nel procedimento principale il sig. Petruhhin, cittadino estone, si è avvalso, in qualità di cittadino dell'Unione, del suo diritto di circolare liberamente nell'Unione recandosi in Lettonia, cosicché la situazione di cui trattasi nel procedimento principale rientra nel campo di applicazione dei trattati ai sensi dell'articolo 18 TFUE, che contiene il principio di non discriminazione in base alla cittadinanza (v., in tal senso, sentenza del 2 febbraio 1989, Cowan, 186/87, EU:C:1989:47, punti da 17 a 19).

32. Orbene, norme nazionali sull'extradizione come quelle di cui trattasi nel procedimento principale introducono una differenza di trattamento a seconda che l'interessato sia un cittadino nazionale o un cittadino di un altro Stato membro, in quanto la loro applicazione comporta che ai cittadini di altri

Stati membri, come il sig. Petruhhin, non sia concessa la protezione contro l'extradizione di cui godono i cittadini nazionali. In questo modo tali norme possono pregiudicare la libertà dei primi di circolare nell'Unione.

33. Ne consegue che, in una situazione come quella di cui trattasi nel procedimento principale, la disparità di trattamento consistente nel permettere l'extradizione di un cittadino dell'Unione, cittadino di un altro Stato membro, come il sig. Petruhhin, si traduce in una restrizione alla libertà di circolazione, ai sensi dell'articolo 21 TFUE.

34. Tale restrizione può essere giustificata solo se è basata su considerazioni oggettive e se è proporzionata all'obiettivo legittimamente perseguito dalla normativa nazionale (v., in particolare, sentenza del 12 maggio 2011, *Runevi-Vardyn e Wardyn*, C-391/09, EU:C:2011:291, punto 83 e giurisprudenza citata).

Con riferimento alla giustificazione di tale restrizione, la Corte osservava che:

« 36 [...] in forza dell'articolo 3, paragrafo 2, TUE, l'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, nonché la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima.

37. L'obiettivo di evitare il rischio di impunità delle persone che hanno commesso un reato si colloca in tale contesto (v., in tal senso, sentenza del 27 maggio 2014, *Spasic*, C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, punti 63 e 65) e, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 55 delle sue conclusioni, deve essere considerato legittimo nel diritto dell'Unione.

38. Tuttavia, misure restrittive di una libertà fondamentale, come quella di cui all'articolo 21 TFUE, possono essere giustificate da considerazioni oggettive solo ove risultino necessarie ai fini della tutela degli interessi che esse mirano a garantire e solo nella misura in cui tali obiettivi non possano essere raggiunti mediante misure meno restrittive (v. sentenza del 12 maggio 2011, *Runevi-Vardyn e Wardyn*, C-391/09, EU:C:2011:291, punto 88 e giurisprudenza citata).

39. Come osservato dall'avvocato generale al paragrafo 56 delle sue conclusioni, l'extradizione è una procedura che mira a lottare contro l'impunità di una persona che si trovi in un territorio diverso da quello nel quale ha asseritamente commesso il reato. Infatti, come rilevato da vari governi nazionali nelle loro osservazioni dinanzi alla Corte, mentre, tenuto conto del brocardo «aut dedere, aut judicare» (o estradare o giudicare), la mancata extradizione dei cittadini nazionali è generalmente compensata dalla possibilità per lo Stato membro richiesto di perseguire i propri cittadini per reati gravi commessi fuori dal suo territorio, tale Stato membro è di norma incompetente a giudicare tali fatti quando né l'autore né la vittima del presunto reato sono cittadini di detto Stato membro. L'extradizione consente quindi di evitare che reati commessi nel territorio di uno Stato membro da persone che sono fuggite da detto territorio rimangano impuniti.

40. In tale contesto, norme nazionali come quelle di cui trattasi nel procedimento principale, che consentono di dare un seguito favorevole a una domanda di extradizione ai fini dell'esercizio dell'azione penale e della sentenza nello Stato terzo in cui si suppone sia stato commesso il reato, risultano adeguate per conseguire l'obiettivo perseguito.

41. Occorre tuttavia verificare se non esista una misura alternativa meno lesiva per l'esercizio dei diritti conferiti dall'articolo 21 TFUE che consenta di raggiungere in modo parimenti efficace l'obiettivo consistente nell'evitare il rischio di impunità di una persona che avrebbe commesso un reato.

42. A tale proposito si deve ricordare che, in virtù del principio di leale cooperazione sancito dall'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, TUE, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati.

43. Nell'ambito del diritto penale, il legislatore dell'Unione ha adottato inter alia la decisione quadro 2002/584, diretta ad agevolare la cooperazione giudiziaria con la creazione del mandato di arresto europeo. Quest'ultimo costituisce la prima concretizzazione, nel settore del diritto penale, del principio del riconoscimento reciproco che il Consiglio europeo ha definito quale «pietra angolare»

della cooperazione giudiziaria (sentenza del 1 dicembre 2008, Leymann e Pustovarov, C-388/08 PPU, EU:C:2008:669, punto 49). A tale meccanismo di cooperazione giudiziaria costituito dal mandato d'arresto europeo si aggiungono numerosi strumenti di assistenza intesi a facilitare tale cooperazione (v., in tal senso, sentenza del 27 maggio 2014, Spasic, C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, punti da 65 a 68).

44. Peraltro, nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini, conformemente all'articolo 3, paragrafo 5, TUE.

45. Tale protezione si costruisce gradualmente mediante strumenti di cooperazione quali gli accordi di estradizione conclusi tra l'Unione e paesi terzi.

46. Tuttavia, a tutt'oggi non esiste una convenzione di questo tipo tra l'Unione e lo Stato terzo di cui trattasi nel procedimento principale.

47. In assenza di norme del diritto dell'Unione disciplinanti l'extradizione tra gli Stati membri e uno Stato terzo, al fine di tutelare i cittadini dell'Unione contro misure che possano privarli dei diritti di libera circolazione e di soggiorno previsti dall'articolo 21 TFUE, lottando nel contempo contro l'impunità per i reati, è necessario attuare tutti i meccanismi di cooperazione e di assistenza reciproca esistenti in materia penale in forza del diritto dell'Unione.

48. In tal senso, in un caso come quello oggetto del procedimento principale, occorre privilegiare lo scambio di informazioni con lo Stato membro di cui l'interessato ha la cittadinanza al fine di fornire alle autorità di tale Stato membro, purché siano competenti in base al loro diritto nazionale a perseguire tale persona per fatti commessi fuori dal territorio nazionale, l'opportunità di emettere un mandato d'arresto europeo ai fini dell'esercizio dell'azione penale. L'articolo 1, paragrafi 1 e 2, della decisione quadro 2002/584 non esclude infatti, in tal caso, la possibilità per lo Stato membro di cui il presunto autore del reato ha la cittadinanza di emettere un mandato d'arresto europeo in vista della consegna di tale persona ai fini dell'esercizio dell'azione penale.

49. Cooperando in tal modo con lo Stato membro di cui l'interessato ha la cittadinanza e dando priorità a detto eventuale mandato d'arresto rispetto alla domanda di estradizione, lo Stato membro ospitante agisce in maniera meno lesiva dell'esercizio del diritto di libera circolazione, evitando al tempo stesso, per quanto possibile, il rischio che il reato perseguito rimanga impunito.

50. Si deve di conseguenza rispondere alle prime due questioni dichiarando che gli articoli 18 e 21 TFUE devono essere interpretati nel senso che, quando a uno Stato membro nel quale si sia recato un cittadino dell'Unione avente la cittadinanza di un altro Stato membro viene presentata una domanda di estradizione da parte di uno Stato terzo con il quale il primo Stato membro ha concluso un accordo di estradizione, esso è tenuto a informare lo Stato membro del quale il predetto cittadino ha la cittadinanza e, se del caso, su domanda di quest'ultimo Stato membro, a consegnargli tale cittadino, conformemente alle disposizioni della decisione quadro 2002/584, purché detto Stato membro sia competente, in forza del suo diritto nazionale, a perseguire tale persona per fatti commessi fuori dal suo territorio nazionale».

Con riferimento alla terza questione, la Corte, dopo aver ricordato che la decisione di uno Stato membro di estradare un cittadino dell'Unione, in una situazione come quella del procedimento principale, rientra nell'ambito di applicazione degli articoli 18 e 21 TFUE e quindi del diritto dell'Unione ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, giudicando circa la possibile violazione dell'art. 19 Carta considera che:

« [...] occorre fare riferimento all'articolo 4 della Carta che proibisce le pene o i trattamenti inumani o degradanti e rammentare che tale proibizione ha carattere assoluto in quanto è strettamente connessa al rispetto della dignità umana, di cui all'articolo 1 della Carta (v. sentenza del 5 aprile 2016, Aranyosi e Cld raru, C-404/15 e C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punto 85).

57. L'esistenza di dichiarazioni e l'accettazione di trattati internazionali che garantiscono, in via di principio, il rispetto dei diritti fondamentali non sono sufficienti, da sole, ad assicurare una protezione adeguata contro il rischio di maltrattamenti quando fonti affidabili riportano pratiche

delle autorità – o da esse tollerate – manifestamente contrarie ai principi della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (sentenza della Corte EDU del 28 febbraio 2008, Saadi c. Italia, CE:ECHR:2008:0228JUD003720106, § 147).

58. Ne consegue che, quando l'autorità competente dello Stato membro richiesto dispone di elementi che attestano un rischio concreto di trattamento inumano o degradante delle persone nello Stato terzo richiedente, essa è tenuta a valutare la sussistenza di tale rischio al momento di decidere in ordine all'extradizione di una persona in tale Stato (v., in tale senso, per quanto riguarda l'articolo 4 della Carta, sentenza del 5 aprile 2016, Aranyosi e Cld raru, C-404/15 e C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punto 88).

59. A tal fine, l'autorità competente dello Stato membro richiesto deve fondarsi su elementi oggettivi, attendibili, precisi e opportunamente aggiornati. Tali elementi possono risultare in particolare da decisioni giudiziarie internazionali, quali le sentenze della Corte EDU, da decisioni giudiziarie dello Stato terzo richiedente, nonché da decisioni, relazioni e altri documenti predisposti dagli organi del Consiglio d'Europa o appartenenti al sistema delle Nazioni Unite (v., in tal senso, sentenza del 5 aprile 2016, Aranyosi e Cld raru, C-404/15 e C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punto 89).

60. Occorre pertanto rispondere alla terza questione dichiarando che, nell'ipotesi in cui a uno Stato membro venga presentata una domanda di uno Stato terzo diretta a ottenere l'extradizione di un cittadino di un altro Stato membro, il primo Stato membro deve verificare che l'extradizione non recherà pregiudizio ai diritti di cui all'articolo 19 della Carta».

10 maggio 2017, *H.C. Chavez-Vilchez e a. c. Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank e a.*, causa C-133/15, EU:C:2017:354.

*La signora Chavez-Vilchez e le altre ricorrenti nelle cause principali erano cittadine di Stati terzi, madri di minori aventi la cittadinanza neerlandese, che avevano presentato domanda di aiuti sociali ed assegni familiari dinanzi alle autorità neerlandesi competenti sull'assunto che i figli, pur riconosciuti dai rispettivi padri (cittadini neerlandesi), vivevano principalmente con le loro madri. I contatti tra i bambini e i loro padri erano, a seconda dei casi, frequenti, rari o persino inesistenti. Nel corso dei periodi (compresi tra l'anno 2010 e l'anno 2013) per i quali esse avevano chiesto la prestazione di aiuti sociali e di assegni familiari, nessuna delle ricorrenti del procedimento principale era titolare di un permesso di soggiorno nei Paesi Bassi. Tuttavia, mentre alcune di esse, in attesa di una decisione su una domanda di permesso di soggiorno, si trovavano in una situazione di soggiorno regolare nel territorio dei Paesi Bassi, altre vi soggiornavano in maniera irregolare.*

*Le ricorrenti di cui al procedimento principale proponevano appello avverso le sentenze emesse dai giudici nazionali di primo grado che avevano respinto i ricorsi presentati al fine di contestare le decisioni di diniego di concessione a loro favore degli aiuti e degli assegni richiesti, dinanzi al Centrale Raad van Beroep (Corte d'appello per le questioni in materia di sicurezza sociale e di funzione pubblica, Paesi Bassi).*

*Quest'ultimo ha interpellato la Corte al fine di comprendere, anche sulla scorta delle sentenze Ruiz Zambrano e Dereci, in primo luogo se l'art. 20 TFUE osti a che uno Stato membro rifiuti il diritto di soggiorno nel suo territorio ad un genitore, cittadino di un paese terzo, che si occupi quotidianamente ed effettivamente di un figlio minorente avente la cittadinanza di questo Stato membro, qualora non sia escluso che l'altro genitore, avente la cittadinanza del medesimo Stato membro, possa occuparsi quotidianamente ed effettivamente del figlio minorente e se il fatto che l'onere, sotto il profilo giuridico, finanziario o affettivo, di occuparsi del minore non sia interamente sopportato dal cittadino di un paese terzo sia pertinente al riguardo. Il giudice del rinvio ha altresì domandato alla Corte se l'art. 20 TFUE osti a che uno Stato membro subordini il diritto di soggiorno nel proprio territorio di un cittadino di un paese terzo, genitore di un figlio minorente avente la cittadinanza di tale Stato membro, del quale egli si occupa quotidianamente ed*



*effettivamente, all'obbligo per il suddetto cittadino di un paese terzo di dimostrare che l'altro genitore, cittadino dello Stato membro in questione, non è in grado di occuparsi quotidianamente ed effettivamente del minore.*

*In merito alla prima questione sollevata, la Corte ha osservato:*

« 60. Sulla scorta di una consolidata giurisprudenza della Corte, i figli di cui alle controversie nel procedimento principale possono, in quanto cittadini di uno Stato membro, far valere, anche nei confronti dello Stato membro di cui hanno la cittadinanza, i diritti connessi al loro status di cittadini dell'Unione, ad essi riconosciuto dall'articolo 20 TFUE (v., in tal senso, sentenze del 5 maggio 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, punto 48; del 15 novembre 2011, Dereci e a., C-256/11, EU:C:2011:734, punto 63, nonché del 6 dicembre 2012, O e a., C-356/11 e C-357/11, EU:C:2012:776, punti 43 e 44).

61. La Corte ha statuito che l'articolo 20 TFUE osta a provvedimenti nazionali, comprese eventuali decisioni di rifiuto del diritto di soggiorno ai familiari di un cittadino dell'Unione, le quali abbiano l'effetto di privare i cittadini dell'Unione del godimento effettivo del contenuto essenziale dei diritti conferiti dal loro status (sentenze dell'8 marzo 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, punto 42, nonché del 6 dicembre 2012, O e a., C-356/11 e C-357/11, EU:C:2012:776, punto 45).

62. Per contro, le disposizioni del Trattato relative alla cittadinanza dell'Unione non conferiscono alcun diritto autonomo ai cittadini di un paese terzo. Infatti, gli eventuali diritti conferiti a tali cittadini non sono diritti propri di questi ultimi, bensì diritti derivati da quelli di cui gode il cittadino dell'Unione. La finalità e la ratio di tali diritti derivati si basano sulla constatazione che il rifiuto del loro riconoscimento è idoneo a pregiudicare, in particolare, la libertà di circolazione del cittadino dell'Unione (sentenze del 13 settembre 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punti 72 e 73, nonché del 13 settembre 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, punti 27 e 28 nonché la giurisprudenza ivi citata).

63. A questo proposito, la Corte ha già constatato che esistono situazioni molto particolari in cui, malgrado il fatto che il diritto derivato relativo al diritto di soggiorno dei cittadini di paesi terzi non sia applicabile e che il cittadino dell'Unione interessato non si sia avvalso della propria libertà di circolazione, un diritto di soggiorno deve nondimeno essere accordato a un cittadino di un paese terzo, familiare di detto cittadino dell'Unione, a pena di pregiudicare l'effetto utile della cittadinanza dell'Unione, qualora, come conseguenza del rifiuto di riconoscimento di un siffatto diritto, il cittadino dell'Unione si vedesse di fatto obbligato a lasciare il territorio dell'Unione globalmente inteso, venendo così privato del godimento effettivo del contenuto essenziale dei diritti conferiti da tale status (v., in tal senso, sentenze dell'8 marzo 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, punti 43 e 44; del 15 novembre 2011, Dereci e a., C-256/11, EU:C:2011:734, punti 66 e 67; del 13 settembre 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punto 74, nonché del 13 settembre 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, punto 29).

64. Le situazioni menzionate al punto precedente sono caratterizzate dal fatto che esse, pur essendo disciplinate da normative che in astratto rientrano nella competenza degli Stati membri – ossia quelle sul diritto di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi al di fuori del campo di applicazione delle disposizioni del diritto derivato dell'Unione, che, a certe condizioni, prevedono il conferimento di un siffatto diritto –, hanno però una relazione intrinseca con la libertà di circolazione e di soggiorno di un cittadino dell'Unione, la quale osta a che tale diritto di ingresso e di soggiorno venga rifiutato ai suddetti cittadini di paesi terzi nello Stato membro in cui risiede il cittadino dell'Unione in questione, per evitare che detta libertà sia pregiudicata (sentenze del 13 settembre 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punto 75, nonché del 13 settembre 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, punto 30 e la giurisprudenza ivi citata).

65. Nel caso di specie, se il rifiuto di soggiorno opposto alle cittadine di paesi terzi di cui al procedimento principale portasse le interessate a dover lasciare il territorio dell'Unione – circostanza

questa che spetta al giudice del rinvio verificare -, ne potrebbe risultare una restrizione dei diritti che sono conferiti ai loro figli dallo status di cittadino dell'Unione, in particolare del diritto di soggiorno, dato che detti figli potrebbero essere costretti ad accompagnare la loro madre e dunque a lasciare il territorio dell'Unione, globalmente considerato. L'eventuale obbligo, per le madri, di lasciare il territorio dell'Unione priverebbe così i loro figli del godimento effettivo del contenuto essenziale dei diritti che sono ad essi nondimeno conferiti dal loro status di cittadino dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 13 settembre 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punto 78 e la giurisprudenza ivi citata).

66. Il governo neerlandese sostiene tuttavia che il semplice fatto che un genitore cittadino di un paese terzo si occupi quotidianamente del figlio e sopporti effettivamente, anche solo in parte, l'onere giuridico, finanziario o affettivo correlato a quest'ultimo non consente di concludere automaticamente che il figlio, cittadino dell'Unione, sarebbe costretto a lasciare il territorio dell'Unione nel caso in cui a tale cittadino di un paese terzo venisse rifiutato un diritto di soggiorno. La presenza, nel territorio dello Stato membro di cui tale figlio ha la cittadinanza ovvero nel territorio dell'Unione, globalmente considerato, dell'altro genitore, lui stesso cittadino dell'Unione e potenzialmente idoneo ad occuparsi del figlio, costituirebbe un fattore importante per tale valutazione.

67. Il medesimo governo evidenzia che, in alcune circostanze, le autorità nazionali competenti considerano dimostrato il fatto che il genitore, cittadino dell'Unione, è impossibilitato ovvero incapace di occuparsi del figlio. Ciò si verifica quando tale genitore sia deceduto o irreperibile; quando sia detenuto, ricoverato od ospedalizzato per un trattamento di lunga durata; quando, secondo fonti obiettive, come una dichiarazione della polizia o di un servizio di sostegno ai giovani, detto genitore si riveli incapace di occuparsi del figlio; e, infine, quando la sua domanda di attribuzione dell'affidamento, anche condiviso, sia stata rigettata in sede giudiziaria.

68. A questo proposito occorre ricordare che, nella sentenza del 6 dicembre 2012, O e a. (C-356/11 e C-357/11, EU:C:2012:776, punti 51 e 56), la Corte ha considerato come elementi pertinenti - al fine di stabilire se il rifiuto di riconoscere un diritto di soggiorno al genitore, cittadino di un paese terzo, di un figlio, cittadino dell'Unione, comporti per quest'ultimo la privazione del godimento effettivo del contenuto essenziale dei diritti ad esso conferiti dal suo status - la questione dell'affidamento del figlio, nonché quella incentrata sul punto se l'onere giuridico, finanziario o affettivo correlato a tale figlio sia sopportato dal genitore cittadino di un paese terzo.

69. Per quanto riguarda quest'ultima circostanza, la Corte ha sottolineato che è la relazione di dipendenza tra il cittadino dell'Unione in tenera età e il cittadino di un paese terzo al quale viene rifiutato un diritto di soggiorno l'elemento che può pregiudicare l'effetto utile della cittadinanza dell'Unione, dal momento che è tale dipendenza che farebbe sì che il cittadino dell'Unione si vedrebbe obbligato, di fatto, a lasciare non soltanto il territorio dello Stato membro del quale è cittadino, ma anche quello dell'Unione globalmente considerato, come conseguenza di una siffatta decisione di rifiuto (v., in tal senso, sentenze dell'8 marzo 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, punti 43 e 45; del 15 novembre 2011, Dereci e a., C-256/11, EU:C:2011:734, punti da 65 a 67, nonché del 6 dicembre 2012, O e a., C-356/11 e C-357/11, EU:C:2012:776, punto 56).

70. Nel caso di specie, per valutare il rischio che il figlio in questione, cittadino dell'Unione, sia costretto a lasciare il territorio dell'Unione e venga così privato del godimento effettivo del contenuto essenziale dei diritti a lui conferiti dall'articolo 20 TFUE, nel caso in cui il suo genitore, cittadino di un paese terzo, si veda negare il riconoscimento di un diritto di soggiorno nello Stato membro di cui trattasi, occorre stabilire, in ciascuna controversia di cui al procedimento principale, quale sia il genitore che ha la custodia effettiva del minore e se esista una relazione di dipendenza effettiva tra quest'ultimo e il genitore cittadino di un paese terzo. Nell'ambito di tale valutazione, le autorità competenti devono tener conto del diritto al rispetto della vita familiare, quale enunciato all'articolo 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, tenendo presente che tale articolo deve

essere letto in combinato disposto con l'obbligo di prendere in considerazione l'interesse superiore del minore, riconosciuto all'articolo 24, paragrafo 2, della Carta suddetta.

71. Ai fini di tale valutazione, il fatto che l'altro genitore, cittadino dell'Unione, sia realmente capace di e disposto ad assumersi da solo l'onere quotidiano ed effettivo del figlio minorenni costituisce un elemento pertinente, ma che non è di per sé solo sufficiente per poter constatare che non esiste, tra il genitore cittadino di un paese terzo e il minore, una relazione di dipendenza tale per cui quest'ultimo sarebbe costretto a lasciare il territorio dell'Unione qualora al suddetto cittadino di un paese terzo venisse rifiutato un diritto di soggiorno. Infatti, una constatazione in tal senso deve essere fondata sulla presa in considerazione, nell'interesse superiore del minore di cui trattasi, dell'insieme delle circostanze del caso di specie, e, segnatamente, dell'età del minore, del suo sviluppo fisico ed emotivo, dell'intensità della sua relazione affettiva sia con il genitore cittadino dell'Unione sia con il genitore cittadino di un paese terzo, nonché del rischio che la separazione da quest'ultimo comporterebbe per l'equilibrio di tale minore.

72. Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla prima e alla seconda questione dichiarando che l'articolo 20 TFUE deve essere interpretato nel senso che, al fine di valutare se un minore, cittadino dell'Unione, sarebbe costretto a lasciare il territorio dell'Unione globalmente inteso e verrebbe così privato del godimento effettivo del contenuto essenziale dei diritti ad esso conferiti dall'articolo di cui sopra nel caso in cui il suo genitore, cittadino di un paese terzo, si vedesse rifiutare il riconoscimento di un diritto di soggiorno nello Stato membro di cui trattasi, il fatto che l'altro genitore, cittadino dell'Unione, sia realmente capace di e disposto ad assumersi da solo l'onere quotidiano ed effettivo del minore costituisce un elemento pertinente ma non sufficiente per poter constatare l'assenza, tra il genitore cittadino di un paese terzo e il minore, di una relazione di dipendenza tale per cui quest'ultimo subirebbe una costrizione siffatta nel caso di un rifiuto di soggiorno quale sopra evocato. Una valutazione del genere deve essere fondata sulla presa in considerazione, nell'interesse superiore del minore, dell'insieme delle circostanze del caso di specie, e, segnatamente, dell'età del minore, del suo sviluppo fisico ed emotivo, dell'intensità della sua relazione affettiva sia con il genitore cittadino dell'Unione sia con il genitore cittadino di un paese terzo, nonché del rischio che la separazione da quest'ultimo comporterebbe per l'equilibrio del minore stesso».

*Con riguardo alla seconda questione, la Corte ha rilevato che:*

«75. [...] nel caso in cui un cittadino di un paese terzo, genitore di un figlio minorenni cittadino di uno Stato membro, del quale egli si occupa quotidianamente ed effettivamente, intenda ottenere dalle autorità competenti di tale Stato membro il riconoscimento di un diritto di soggiorno derivato fondato sull'articolo 20 TFUE, spetta a detto cittadino di un paese terzo fornire gli elementi che consentano di valutare se siano soddisfatti i presupposti di applicazione di tale articolo, e segnatamente quelli comprovanti che una decisione di rifiuto del diritto di soggiorno al genitore cittadino di un paese terzo priverebbe il minore del godimento effettivo del contenuto essenziale dei diritti connessi allo status di cittadino dell'Unione, obbligandolo a lasciare il territorio dell'Unione, globalmente considerato.

76. Tuttavia, come rilevato dalla Commissione europea, se invero, in linea di principio, spetta al genitore cittadino di un paese terzo fornire gli elementi intesi a dimostrare che egli vanta un diritto di soggiorno sulla base dell'articolo 20 TFUE, in particolare quelli comprovanti che, in caso di rifiuto di soggiorno, il minore si vedrebbe obbligato a lasciare il territorio dell'Unione, ciò non toglie che, nell'ambito della valutazione dei presupposti necessari affinché detto cittadino possa beneficiare di un siffatto diritto di soggiorno, le autorità nazionali competenti devono fare in modo che l'applicazione di una normativa nazionale in materia di onere della prova quale quella in discussione nelle controversie di cui al procedimento principale non possa compromettere l'effetto utile dell'articolo 20 TFUE.

77. Così, l'applicazione di una siffatta normativa nazionale riguardante l'onere della prova non dispensa le autorità dello Stato membro in questione dal procedere, sulla base degli elementi forniti dal cittadino di un paese terzo, alle ricerche necessarie per stabilire dove risieda il genitore cittadino di tale Stato membro e per verificare, da un lato, se questi sia o no realmente capace di e disposto ad assumersi da solo l'onere quotidiano ed effettivo del minore, e, dall'altro, se esista o no una relazione di dipendenza tra il minore e il genitore cittadino di un paese terzo tale per cui una decisione di rifiuto del diritto di soggiorno a quest'ultimo priverebbe il minore del godimento effettivo del contenuto essenziale dei diritti connessi al suo status di cittadino dell'Unione, obbligandolo a lasciare il territorio dell'Unione, globalmente considerato.

78. Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla terza questione dichiarando che l'articolo 20 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che uno Stato membro subordini il diritto di soggiorno nel proprio territorio di un cittadino di un paese terzo, genitore di un figlio minorente avente la cittadinanza di tale Stato membro, del quale egli si occupa quotidianamente ed effettivamente, all'obbligo per il suddetto cittadino di un paese terzo di fornire gli elementi atti a dimostrare che una decisione di rifiuto del diritto di soggiorno al genitore cittadino di un paese terzo priverebbe il minore del godimento effettivo del contenuto essenziale dei diritti connessi allo status di cittadino dell'Unione, obbligandolo a lasciare il territorio dell'Unione, globalmente considerato. Spetta tuttavia alle autorità competenti dello Stato membro di cui trattasi procedere, sulla base degli elementi forniti dal cittadino di un paese terzo, alle ricerche necessarie per poter valutare, alla luce dell'insieme delle circostanze del caso di specie, se una decisione di rifiuto avrebbe conseguenze siffatte».

14 settembre 2017, *Ovidiu-Mihaita Petrea contro Ypourgou Esoterikon kai Dioikitikis Anasygrotisis*, causa C-184/16, EU:C:2017:684

*Il sig. Petrea, cittadino romeno, nel 2011 veniva condannato dal Monomeles Plimmeleiodikeio Peiraia (tribunale monocratico del Pireo competente per reati comuni, Grecia) ad una pena detentiva di otto mesi sospesa per tre anni, per concorso nel reato di furto.*

*Le autorità elleniche, con provvedimento del 30 ottobre 2011, ordinavano il suo allontanamento verso la Romania ritenendo che costituisse una grave minaccia per l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza e, contestualmente, lo inserivano nel registro nazionale degli stranieri indesiderati nonché nel sistema informativo Schengen, il che gli impediva di entrare nel territorio greco fino al 30 ottobre 2018. Tale provvedimento precisava che un bollettino informativo destinato agli stranieri in fase di allontanamento, comunicato al sig. Petrea il 27 ottobre 2011, lo aveva informato, in una lingua da lui conosciuta, in merito ai suoi diritti e ai mezzi di ricorso a sua disposizione, nonché in merito alla possibilità di chiedere una traduzione scritta od orale dei passaggi essenziali del provvedimento di rimpatrio. Il 1o novembre 2011 il sig. Petrea dichiarava per iscritto di rinunciare a qualsivoglia impugnazione e di voler rientrare nel proprio Paese di origine, rientro che avveniva il 5 novembre 2011.*

*Nel settembre 2013 il sig. Petrea tornava in Grecia e presentava una domanda di attestato di iscrizione quale cittadino dell'Unione, che gli veniva rilasciato il giorno stesso. Tuttavia, una volta scoperto che il sig. Petrea era ancora colpito da un divieto di ingresso nel territorio, l'ufficio stranieri decideva, il 14 ottobre 2014, di ritirare tale attestato e di ordinare il rimpatrio del sig. Petrea in Romania.*

*Il sig. Petrea impugnava tale provvedimento in via amministrativa, facendo valere non solo il difetto di notifica per iscritto, in una lingua a lui conosciuta, del provvedimento di allontanamento del 30 ottobre 2011, in violazione degli obblighi di cui all'articolo 30 della direttiva 2004/38, ma anche il fatto di non rappresentare più un pericolo per l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza.*

*Avverso la decisione di rigetto, il sig. Petrea proponeva ricorso dinnanzi al Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (tribunale amministrativo di primo grado di Salonicco, Grecia), che decideva di sospendere il procedimento per sottoporre alla Corte di giustizia alcune questioni pregiudiziali vertenti sulle doglianze del sig. Petrea circa, da un lato, la mancanza di una verifica ex novo della sussistenza di una minaccia reale per l'ordine pubblico e, dall'altro lato, l'illegittimità del provvedimento di allontanamento dal territorio, oltre che in merito alla procedura da seguire per il rimpatrio.*

*Più nel dettaglio, con la prima questione il giudice del rinvio chiedeva alla Corte se gli artt. 27 e 32 della direttiva 2004/38, nonché il principio della tutela del legittimo affidamento, ostino a che uno Stato membro ritiri un attestato d'iscrizione erroneamente rilasciato ad un cittadino dell'Unione che era ancora oggetto di un divieto d'ingresso nel territorio e assuma nei suoi confronti un provvedimento di allontanamento, basato sulla mera constatazione che il provvedimento di divieto d'ingresso nel territorio era ancora in vigore e senza verificare, in tale occasione, se l'interessato rappresenti ancora una minaccia reale per l'ordine pubblico.*

*Al riguardo la Corte ha rilevato che:*

« 32. Per quanto concerne, innanzitutto, la revoca dell'attestato di iscrizione, la Corte ha dichiarato che il diritto dei cittadini di uno Stato membro di entrare nel territorio di un altro Stato membro e di soggiornarvi, per gli scopi voluti dal Trattato CE, è un diritto attribuito direttamente da quest'ultimo o, a seconda dei casi, dalle disposizioni adottate per l'attuazione del Trattato medesimo. Pertanto, il rilascio di un titolo di soggiorno al cittadino di uno Stato membro dev'essere considerato non come un atto costitutivo di diritti, ma come un atto destinato a constatare, da parte di uno Stato membro, la posizione individuale del cittadino di un altro Stato membro alla luce delle norme del diritto dell'Unione (sentenza del 21 luglio 2011, Dias, C-325/09, EU:C:2011:498, punto 48 e giurisprudenza ivi citata).

33. Conseguentemente, tale natura dichiarativa, così come impedisce di qualificare come illegale, ai sensi del diritto dell'Unione, il soggiorno di un cittadino in considerazione della sola circostanza che questi non disponga di un permesso di soggiorno, esclude anche che possa essere considerato legale, ai sensi del diritto dell'Unione, il soggiorno di un cittadino dell'Unione sulla base del solo fatto che tale permesso gli sia stato validamente rilasciato (sentenza del 21 luglio 2011, Dias, C-325/09, EU:C:2011:498, punto 54).

34. Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 42 delle sue conclusioni, una simile soluzione si applica a maggior ragione nell'ambito del trattato FUE, come del resto dichiara il considerando 11 della direttiva 2004/38.

35. Tale natura dichiarativa, pertanto, caratterizza parimenti l'attestato di iscrizione di cui all'articolo 8, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, di modo che il rilascio di detto documento, di per sé, non può determinare il sorgere di un legittimo affidamento dell'interessato circa il proprio diritto di soggiorno sul territorio dello Stato membro in questione.

36. Peraltro, nessuna delle circostanze di cui al procedimento principale descritte nella decisione di rinvio permette di ritenere che le autorità competenti abbiano fatto sorgere, in virtù di precise assicurazioni da esse fornite, aspettative relative al diritto di soggiorno dell'interessato.

37. Si evince, inoltre, dal fascicolo a disposizione della Corte che l'amministrazione ellenica ha giustificato la revoca dell'attestato di iscrizione adducendo motivi legittimi, in particolare adducendo la circostanza che detto attestato era stato rilasciato per errore.

38. Risulta da quanto precede che, in circostanze come quelle di cui al procedimento principale, né la direttiva 2004/38 né il principio della tutela del legittimo affidamento ostano al ritiro dell'attestato di iscrizione previsto all'articolo 8, paragrafo 2, di detta direttiva.

39. Per quanto concerne le modalità di adozione di un provvedimento di rimpatrio in circostanze quali quelle di cui al procedimento principale, si deve ricordare che l'articolo 27, paragrafo 1, della

direttiva 2004/38 prevede, fatte salve le disposizioni del capo VI, la possibilità per gli Stati membri di limitare la libertà di circolazione e di soggiorno di un cittadino dell'Unione o di un suo familiare, qualunque sia la sua cittadinanza, per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica. L'articolo 27, paragrafo 2, di tale direttiva precisa in particolare che il comportamento dell'interessato deve rappresentare una minaccia reale, attuale e tanto grave da pregiudicare un interesse fondamentale della società.

40. Quanto all'articolo 28, paragrafo 1, della citata direttiva, esso stabilisce che, prima di adottare un provvedimento di allontanamento dal territorio per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza, le autorità competenti devono tener conto di elementi quali la durata del soggiorno dell'interessato nel territorio, la sua età, il suo stato di salute, la sua situazione familiare ed economica, la sua integrazione sociale e culturale nello Stato membro ospitante e l'importanza dei suoi legami con il paese d'origine.

41. Tali disposizioni, che valgono per tutti i provvedimenti di allontanamento, si applicano dunque in particolare ai provvedimenti di divieto d'ingresso nel territorio cui l'articolo 32 della direttiva 2004/38 fa espresso riferimento.

42. Sebbene la direttiva 2004/38 non contenga norme specifiche per il caso in cui una persona che sia stata colpita da un tale divieto, violandolo, torni nello Stato membro interessato, risulta dal complesso delle disposizioni della direttiva citata e più in particolare da quelle relative all'eventuale revoca di un simile provvedimento che le autorità competenti dispongono di poteri idonei ad assicurarne il rispetto.

43. Va rilevato, a tal proposito, che la direttiva 2004/38 prevede le condizioni alle quali le autorità competenti possono accordare una revoca di detto provvedimento in ragione di un mutamento delle circostanze.

44. L'articolo 32, paragrafo 1, primo comma, della direttiva 2004/38 precisa infatti che la persona nei cui confronti sia stato adottato un provvedimento di divieto d'ingresso nel territorio può presentare una domanda di revoca di detto divieto dopo il decorso di un congruo periodo, determinato in funzione delle circostanze e in ogni modo dopo tre anni a decorrere dall'esecuzione del provvedimento, adducendo argomenti intesi a dimostrare l'avvenuto oggettivo mutamento delle circostanze materiali che ne avevano motivato l'adozione.

45. L'articolo 32, paragrafo 2, di detta direttiva dispone tuttavia che tale persona «non ha diritto d'ingresso nel territorio» dello Stato membro interessato durante l'esame della sua domanda.

46. Risulta quindi espressamente, in base al tenore letterale di tali disposizioni, che la direttiva 2004/38 non vieta in alcun modo ad uno Stato membro di adottare un provvedimento di rimpatrio nei confronti di una persona che abbia chiesto la revoca del divieto d'ingresso nel territorio, emesso a suo carico, ai sensi dell'articolo 32, paragrafo 1, di detta direttiva, fintantoché l'esame di tale domanda non abbia avuto esito positivo.

47. Ciò necessariamente vale anche nel caso in cui, come nel procedimento principale, l'interessato sia rientrato nel territorio dello Stato membro interessato senza aver chiesto la revoca del divieto di ingresso nel territorio, disposto a suo carico.

48. Per quanto concerne la questione se le autorità competenti debbano nuovamente verificare se i requisiti previsti agli articoli 27 e 28 della direttiva 2004/38 siano soddisfatti discende dalla stessa natura del provvedimento di divieto di ingresso nel territorio che esso resta in vigore fino alla revoca, e che la mera constatazione della sua violazione permette a dette autorità di emettere, nei confronti dell'interessato, un nuovo provvedimento di allontanamento.

49. Tenuto conto di quanto precede, si deve quindi rispondere alla prima questione dichiarando che la direttiva 2004/38 nonché il principio della tutela del legittimo affidamento non ostano a che uno Stato membro, da un lato, ritiri un attestato d'iscrizione erroneamente rilasciato ad un cittadino dell'Unione che era ancora oggetto di un divieto d'ingresso nel territorio e, dall'altro lato, assuma nei suoi confronti un provvedimento di allontanamento, basato sulla mera constatazione che il provvedimento di divieto d'ingresso nel territorio era ancora in vigore ».

*Con la seconda e la terza questione, che la Corte ha ritenuto opportuno esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiedeva, in sostanza, se il diritto dell'Unione osti a che un provvedimento di rimpatrio di un cittadino dell'Unione sia adottato dalle stesse autorità ed in base alla stessa procedura seguita per il provvedimento di rimpatrio del cittadino di un Paese terzo il cui soggiorno sia irregolare ai sensi dell'art. 6, par. 1, della direttiva 2008/115.*

*Sul punto la Corte ha osservato che:*

« 51. Il giudice del rinvio giustifica tali questioni con la circostanza che il legislatore nazionale ha reso applicabili ai cittadini degli Stati membri talune delle disposizioni procedurali di cui alla direttiva 2008/115 previste per i cittadini di paesi terzi, fatta salva l'esistenza di norme nazionali più favorevoli.

52. A tal proposito, si deve constatare che gli Stati membri possono ispirarsi alle norme della direttiva 2008/115 per designare le autorità competenti e definire la procedura applicabile all'adozione di un provvedimento, quale quello di cui al procedimento principale, che dispone il rimpatrio di un cittadino dell'Unione, se nessuna norma del diritto dell'Unione vi osta (v., per analogia, ordinanza del 10 febbraio 2004, Mavrona, C-85/03, EU:C:2004:83, punto 20).

53. Infatti, la determinazione delle autorità competenti per l'adozione delle diverse misure previste dalla direttiva 2004/38 rientra nell'autonomia procedurale degli Stati membri, non disponendo nulla, detta direttiva, a tal proposito.

54. Quanto alla procedura da seguire, dalla decisione di rinvio risulta non solo che la direttiva 2008/115, a cui rinvia il diritto nazionale di cui al procedimento principale, prevede, al capo III, l'applicazione di garanzie procedurali, ma anche e soprattutto che il citato diritto nazionale fa in ogni caso salva l'applicazione delle misure di recepimento della direttiva 2004/38 che siano più favorevoli al cittadino dell'Unione.

55. Pertanto, non vi sono elementi, nel fascicolo di cui dispone la Corte, che permettano di ritenere che la direttiva 2004/38 osti a che un provvedimento di rimpatrio come quello di cui al procedimento principale sia adottato dalle stesse autorità ed in base alla stessa procedura seguita per il provvedimento di rimpatrio del cittadino di un paese terzo il cui soggiorno sia irregolare, di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2008/115.

56. Alla luce delle riflessioni sopra esposte, si deve rispondere alla seconda e alla terza questione dichiarando che le direttive 2004/38 e 2008/115 non ostano a che un provvedimento di rimpatrio di un cittadino dell'Unione, come quello di cui al procedimento principale, sia adottato dalle stesse autorità ed in base alla stessa procedura seguita per il provvedimento di rimpatrio del cittadino di un paese terzo il cui soggiorno sia irregolare ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2008/115, quando siano applicate le misure di recepimento della direttiva 2004/38 più favorevoli a detto cittadino dell'Unione ».

*Con la quarta questione pregiudiziale il giudice del rinvio chiedeva se il principio di effettività osti ad una prassi giurisprudenziale secondo cui il cittadino di uno Stato membro colpito da un provvedimento di rimpatrio in circostanze quali quelle di cui al procedimento principale non possa eccepire, a sostegno di un ricorso avverso tale provvedimento, l'illegittimità del provvedimento di divieto d'ingresso nel territorio precedentemente emesso nei suoi confronti.*

*La Corte ha ritenuto che:*

« 58. A tal proposito, risulta da una consolidata giurisprudenza della Corte che, in mancanza di una disciplina normativa dell'Unione, spetta agli Stati membri designare i giudici competenti e stabilire le modalità procedurali dei ricorsi giurisdizionali intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai soggetti dell'ordinamento in forza delle norme del diritto dell'Unione. Tuttavia, tali modalità non

devono essere tali da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti attribuiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (sentenze del 29 aprile 2004, Orfanopoulos e Oliveri, C-482/01 e C-493/01, EU:C:2004:262, punto 80, nonché del 13 marzo 2014, Global Trans Lodzhistik, C-29/13 e C-30/13, EU:C:2014:140, punto 33).

59. Il diritto dell'Unione non osta affatto ad una legge nazionale che non consenta, rispetto ad un atto individuale, quale un provvedimento di rimpatrio, di avvalersi dell'illegittimità di un provvedimento di divieto d'ingresso nel territorio divenuto definitivo, vuoi per lo spirare del termine di ricorso avverso detto provvedimento, vuoi per il rigetto del ricorso proposto avverso il provvedimento in parola.

60. Infatti, come dichiarato in più occasioni dalla Corte, la fissazione di termini di ricorso ragionevoli nell'interesse della certezza del diritto, a tutela sia del soggetto dell'ordinamento sia dell'amministrazione, è compatibile con il diritto dell'Unione (sentenza del 17 novembre 2016, Stadt Wiener Neustad, C-348/15, EU:C:2016:882, punto 41 e giurisprudenza ivi citata).

61. Tuttavia, l'interessato deve aver avuto l'effettiva possibilità di contestare in tempo utile il provvedimento iniziale di divieto d'ingresso nel territorio e di avvalersi delle disposizioni della direttiva 2004/38.

62. Risulta dalla decisione di rinvio che, nel procedimento principale, il sig. Petrea fa valere che il provvedimento di divieto d'ingresso nel territorio del 30 ottobre 2011, in base al quale è stato emesso il provvedimento di allontanamento del 14 ottobre 2014, non gli è stato notificato secondo modalità che rispondano ai requisiti di cui all'articolo 30 della direttiva 2004/38, ossia secondo modalità «che consentano a questi di comprenderne il contenuto e le conseguenze». In un caso simile, il principio di effettività osta a che il termine di ricorso avverso il primo provvedimento sia considerato scaduto, e l'illegittimità che vizia tale provvedimento può essere ancora eccepita a sostegno del ricorso avverso il secondo provvedimento.

63. Nel caso di specie, dalla decisione di rinvio risulterebbe che il sig. Petrea è venuto a conoscenza del provvedimento del 30 ottobre 2011, che l'ha rispettato e che, prima dell'adozione dello stesso, era stato destinatario di un bollettino informativo per stranieri in fase di allontanamento, che lo informava, in una lingua da lui conosciuta, circa i suoi diritti e i mezzi di ricorso a sua disposizione, nonché circa la possibilità di chiedere una traduzione scritta od orale dei passaggi essenziali del provvedimento di rimpatrio. Pare inoltre che l'interessato abbia dichiarato per iscritto di rinunciare a qualsivoglia ricorso avverso il provvedimento del 30 ottobre 2011.

64. Alla luce di ciò, si deve ritenere che l'interessato disponesse di elementi sufficienti per far valere in sede giurisdizionale l'eventuale violazione dei requisiti stabiliti per la notifica dall'articolo 30 della direttiva 2004/38, circostanza che nondimeno spetta al giudice del rinvio verificare.

65. Di conseguenza, si deve rispondere alla quarta questione dichiarando che il principio di effettività non osta ad una prassi giurisprudenziale secondo cui il cittadino di uno Stato membro colpito da un provvedimento di rimpatrio in circostanze quali quelle di cui al procedimento principale non può eccepire, a sostegno di un ricorso avverso tale provvedimento, l'illegittimità del provvedimento di divieto d'ingresso nel territorio precedentemente emesso nei suoi confronti, purché l'interessato abbia avuto l'effettiva possibilità di contestare in tempo utile il provvedimento da ultimo citato tenuto conto delle disposizioni della direttiva 2004/38 ».

*Con la quinta questione, infine, il giudice del rinvio chiedeva, in sostanza, se l'art. 30 della direttiva 2004/38 imponga che un provvedimento adottato ai sensi dell'art. 27, par. 1, di tale direttiva sia notificato all'interessato in una lingua che comprende, quand'anche egli non abbia presentato una domanda in tal senso.*

*La Corte, in proposito, ha ritenuto che:*



« 69. [...] un simile obbligo non discende dal testo dell'articolo 30, paragrafo 1, della direttiva in parola, che prevede, più in generale, che ogni provvedimento adottato in applicazione dell'articolo 27, paragrafo 1, della medesima direttiva sia notificato per iscritto all'interessato «secondo modalità che consentano a questi di comprenderne il contenuto e le conseguenze».

70. Risulta poi dai lavori preparatori della direttiva 2004/38, e in particolare dalla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri [COM (2001) 257 definitivo], che l'articolo 30, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 non richiede che il provvedimento di allontanamento sia tradotto nella lingua dell'interessato, ma impone viceversa agli Stati membri di adottare ogni misura utile affinché sia certo che l'interessato abbia compreso il contenuto e gli effetti di detto provvedimento, conformemente a quanto dichiarato dalla Corte nella sentenza del 18 maggio 1982, Adoui e Cornuaille (115/81 e 116/81, EU:C:1982:183, punto 13).

71. Si deve infine constatare che, per quanto concerne i provvedimenti di rimpatrio adottati nei confronti di cittadini di paesi terzi, l'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2008/115 prevede che gli Stati membri provvedono, su richiesta, alla traduzione scritta od orale dei principali elementi delle decisioni connesse al rimpatrio, incluse le modalità di impugnazione disponibili, in una lingua comprensibile per il cittadino di un paese terzo o che si può ragionevolmente supporre tale.

72. Alla luce di quanto sopra esposto, si deve rispondere alla quinta questione dichiarando che l'articolo 30 della direttiva 2004/38 impone agli Stati membri di adottare ogni misura utile affinché l'interessato comprenda il contenuto e gli effetti di un provvedimento adottato in virtù dell'articolo 27, paragrafo 1, di detta direttiva, ma non impone, quando egli non abbia presentato una domanda in tal senso, che il provvedimento in questione gli sia notificato in una lingua per lui comprensibile o che si può ragionevolmente supporre tale ».

14 novembre 2017, *Toufik Lounes c. Secretary of State for the Home Department*, causa C-165/16, EU:C:2017:862

*Nel 1996 la sig.ra Ormazabal, cittadina spagnola, si recava nel Regno Unito per seguire un corso di studi e da allora vi soggiornava e lavorava a tempo pieno, finché, nel 2009, acquistava la cittadinanza britannica per naturalizzazione, mantenendo al contempo anche la cittadinanza spagnola.*

*Nel 2014 la sig.ra Ormazabal contraeva matrimonio con il sig. Lounes, cittadino algerino, che era entrato nel Regno Unito nel 2010 con un visto per scopo di visita valido sei mesi e vi era poi restato illegalmente.*

*Il 15 aprile 2014 il sig. Lounes presentava al ministro dell'Interno una domanda di carta di soggiorno in qualità di familiare di un cittadino del SEE, che gli veniva respinta dal Ministero dell'interno, in quanto la sig.ra Ormazabal non era più considerata una «cittadin[a] del SEE» ai sensi del regolamento 2006 (come modificato dai regolamenti 2012/1547 e 2012/2560), avendo la stessa acquisito nel frattempo la cittadinanza britannica, nonostante avesse conservato anche la cittadinanza spagnola. Essa pertanto non beneficiava più dei diritti conferiti nel Regno Unito da detto regolamento, nonché dalla direttiva 2004/38.*

*Avverso siffatta decisione, il sig. Lounes presentava ricorso dinanzi alla High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [Alta Corte di giustizia (Inghilterra e Galles), divisione del Queen's Bench (sezione amministrativa), Regno Unito], che decideva di sospendere il giudizio per chiedere alla Corte di giustizia se la direttiva 2004/38 e l'art. 21, par. 1, TFUE debbano essere interpretati nel senso che, in una situazione in cui un cittadino dell'Unione abbia esercitato la propria libertà di circolazione recandosi e soggiornando in uno Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza in forza dell'art. 7, par. 1, o dell'art. 16, par. 1, di tale direttiva, abbia successivamente acquisito la cittadinanza di tale Stato membro, conservando al contempo anche la propria cittadinanza d'origine, e, alcuni anni dopo, abbia contratto matrimonio*

*con un cittadino di uno Stato terzo con il quale continui a risiedere nel territorio di detto Stato membro, tale cittadino benefici di un diritto di soggiorno in tale Stato membro, sulla base delle disposizioni di detta direttiva o dell'articolo 21, par. 1, TFUE.*

*Sull'interpretazione della direttiva 2004/38 la Corte ha affermato che:*

« 31. Conformemente ad una costante giurisprudenza della Corte, la direttiva 2004/38 mira ad agevolare l'esercizio del diritto primario e individuale di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, conferito direttamente ai cittadini dell'Unione dall'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, ed a rafforzare tale diritto. Il considerando 5 di tale direttiva sottolinea che detto diritto presuppone, affinché possa essere esercitato in oggettive condizioni di dignità, la concessione di un analogo diritto ai familiari di tali cittadini, qualunque sia la loro cittadinanza (sentenza del 18 dicembre 2014, McCarthy e a., C-202/13, EU:C:2014:2450, punti 31 e 33 e giurisprudenza ivi citata).

32. Detta direttiva non conferisce tuttavia alcun diritto autonomo ai familiari di un cittadino dell'Unione che siano cittadini di uno Stato terzo. Quindi, gli eventuali diritti conferiti a tali cittadini dalla medesima direttiva sono derivati da quelli di cui gode il cittadino dell'Unione considerato a seguito dell'esercizio della sua libertà di circolazione (v., in tal senso, sentenza del 18 dicembre 2014, McCarthy e a., C-202/13, EU:C:2014:2450, punto 34 e giurisprudenza ivi citata).

33. Ebbene, come la Corte ha più volte dichiarato, da un'interpretazione letterale, sistematica e teleologica delle disposizioni della direttiva 2004/38 risulta che quest'ultima disciplina unicamente le condizioni di ingresso e di soggiorno di un cittadino dell'Unione negli Stati membri diversi da quello di cui egli ha la cittadinanza e che non consente di fondare un diritto di soggiorno derivato a favore dei cittadini di uno Stato terzo, familiari di un cittadino dell'Unione, nello Stato membro di cui tale cittadino possiede la cittadinanza (v., in tal senso, sentenze del 12 marzo 2014, O. e B., C-456/12, EU:C:2014:135, punto 37, nonché del 10 maggio 2017, Chavez-Vilchez e a., C-133/15, EU:C:2017:354, punto 53).

34. Infatti, in primo luogo, dalla formulazione dell'articolo 3, paragrafo 1, di tale direttiva risulta che rientrano nel suo ambito di applicazione e beneficiano dei diritti dalla stessa riconosciuti i cittadini dell'Unione che si recano o soggiornano in uno «Stato membro diverso da quello di cui [hanno] la cittadinanza», nonché i loro familiari, come definiti dall'articolo 2, punto 2, di detta direttiva, che li accompagnino o raggiungano (sentenza del 12 marzo 2014, O. e B., C-456/12, EU:C:2014:135, punto 38).

35. In secondo luogo, le altre disposizioni della direttiva 2004/38, segnatamente l'articolo 6, l'articolo 7, paragrafi 1 e 2, nonché l'articolo 16, paragrafi 1 e 2, di quest'ultima, riguardano il diritto di soggiorno di un cittadino dell'Unione e il diritto di soggiorno derivato dei suoi familiari o in «un altro Stato membro», o nello «Stato membro ospitante» (sentenza del 12 marzo 2014, O. e B., C-456/12, EU:C:2014:135, punto 40 e giurisprudenza ivi citata).

36. In terzo luogo, sebbene, come ricordato al punto 31 della presente sentenza, tale direttiva miri ad agevolare e a rafforzare l'esercizio del diritto dei cittadini dell'Unione di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, resta il fatto che l'oggetto di detta direttiva riguarda, come risulta dal suo articolo 1, lettera a), le modalità di esercizio di tale diritto (sentenze del 5 maggio 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, punto 33, nonché del 12 marzo 2014, O. e B., C-456/12, EU:C:2014:135, punto 41).

37. La Corte ha quindi dichiarato che, dal momento che uno Stato membro, in forza di un principio di diritto internazionale, non può negare ai propri cittadini il diritto di fare ingresso nel suo territorio e di soggiornarvi e che questi ultimi ivi godono pertanto di un diritto di soggiorno incondizionato, detta direttiva non è volta a disciplinare il soggiorno di un cittadino dell'Unione nello Stato membro del quale possiede la cittadinanza. Di conseguenza, alla luce della giurisprudenza richiamata al punto 32 della presente sentenza, la direttiva non è nemmeno volta a conferire, nel territorio del medesimo Stato membro, un diritto di soggiorno derivato ai familiari di tale cittadino,

che siano cittadini di uno Stato terzo (v., in tal senso, sentenze del 5 maggio 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, punti 29, 34 e 42, nonché del 12 marzo 2014, O. e B., C-456/12, EU:C:2014:135, punti 42 e 43).

38. Nel caso di specie, è pacifico che la sig.ra Ormazabal, che è cittadina spagnola, abbia esercitato la propria libertà di circolazione recandosi e soggiornando in uno Stato membro diverso da quello di cui possedeva la cittadinanza quando è partita dalla Spagna per trasferirsi nel Regno Unito nel 1996. È parimenti pacifico che essa fosse qualificabile come un'«avente diritto» della direttiva 2004/38, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, della stessa, e che soggiornasse nel Regno Unito in forza dell'articolo 7, paragrafo 1, oppure - come sembra del resto riconoscere il governo del Regno Unito - dell'articolo 16, paragrafo 1, di tale direttiva, almeno sino a quando ha acquisito la cittadinanza britannica mediante naturalizzazione.

39. Tuttavia, come ha rilevato l'avvocato generale ai paragrafi 48 e 63 delle conclusioni, l'acquisizione di tale cittadinanza ha determinato, nei confronti della sig.ra Ormazabal, un cambiamento di regime giuridico alla luce sia del diritto nazionale che di detta direttiva.

40. Infatti, la sig.ra Ormazabal soggiorna, da allora, in uno degli Stati membri di cui possiede la cittadinanza e dove beneficia, di conseguenza, di un diritto di soggiorno incondizionato, conformemente al principio di diritto internazionale di cui al punto 37 della presente sentenza.

41. Ne consegue che, da quando ha acquisito la cittadinanza britannica, da un lato, la sig.ra Ormazabal non soddisfa più la definizione della nozione di «avente diritto» ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, quale richiamata al punto 34 della presente sentenza. Dall'altro, alla luce delle considerazioni di cui ai punti 36 e 37 della presente sentenza, detta direttiva non può più disciplinare il suo soggiorno nel Regno Unito poiché esso è, per natura, incondizionato.

42. In tali condizioni, occorre ritenere che la direttiva 2004/38 non sia più applicabile alla situazione della sig.ra Ormazabal da quando quest'ultima è stata naturalizzata nel Regno Unito.

43. Tale conclusione non può essere rimessa in discussione dalla circostanza che la sig.ra Ormazabal ha esercitato la propria libertà di circolazione recandosi e soggiornando nel Regno Unito ed ha conservato la sua cittadinanza spagnola in aggiunta a quella britannica. Infatti, malgrado tale doppia circostanza, rimane il fatto che, dall'acquisizione di tale cittadinanza, la sig.ra Ormazabal non soggiorna più in uno «Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza», ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, di tale direttiva, e non rientra pertanto più nella nozione di «avente diritto» di tale direttiva, ai sensi di tale disposizione.

44. Tenuto conto della giurisprudenza richiamata ai punti 32 e 37 della presente sentenza, neppure il suo coniuge cittadino di uno Stato terzo, il sig. Lounes, rientra in tale nozione e non può dunque beneficiare di un diritto di soggiorno derivato nel Regno Unito sulla base della medesima direttiva ».

*Sull'interpretazione dell'articolo 21, par. 1, TFUE, la Corte ha invece osservato che:*

« 46. [...] la Corte ha già riconosciuto, in alcuni casi, che cittadini di Stati terzi, familiari di un cittadino dell'Unione, che non potevano beneficiare, sulla base delle disposizioni della direttiva 2004/38, di un diritto di soggiorno derivato nello Stato membro di cui tale cittadino avesse la cittadinanza, potevano tuttavia vedersi riconosciuto tale diritto sulla base dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE (v., in tal senso, sentenze del 12 marzo 2014, O. e B., C-456/12, EU:C:2014:135, punti da 44 a 50, nonché del 10 maggio 2017, Chavez-Vilchez e a., C-133/15, EU:C:2017:354, punto 54).

47. Tuttavia, al pari della direttiva 2004/38, tale ultima disposizione non conferisce alcun diritto di soggiorno autonomo a tale cittadino, ma soltanto un diritto derivato da quelli di cui gode il cittadino dell'Unione considerato (sentenze dell'8 novembre 2012, Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, punti 66 e 67, nonché del 12 marzo 2014, O. e B., C-456/12, EU:C:2014:135, punto 36).

48. Pertanto, un diritto di soggiorno derivato in favore di un cittadino di uno Stato terzo, familiare di un cittadino dell'Unione, esiste, in linea di principio, solo quando è necessario per assicurare

l'effettivo esercizio da parte di tale cittadino della sua libertà di circolazione. La finalità e la ratio di tale diritto derivato si basano quindi sulla constatazione che negarne il riconoscimento pregiudicherebbe, in particolare, tale libertà, nonché l'esercizio e l'effetto utile dei diritti che al cittadino dell'Unione considerato derivano dall'articolo 21, paragrafo 1, TFUE (v., in tal senso, sentenze dell'8 novembre 2012, Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, punto 68; del 12 marzo 2014, O. e B., C-456/12, EU:C:2014:135, punto 45, nonché del 13 settembre 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punti 36 e 73).

49. Nel caso di specie, occorre rilevare che, contrariamente a quanto sostiene, in sostanza, il governo del Regno Unito, la situazione di un cittadino di uno Stato membro, quale la sig.ra Ormazabal, che ha esercitato la propria libertà di circolazione recandosi e soggiornando legalmente nel territorio di un altro Stato membro, non può essere assimilata ad una situazione puramente interna per il solo fatto che tale cittadino, durante tale soggiorno, abbia acquisito la cittadinanza di tale Stato membro ospitante in aggiunta alla propria cittadinanza d'origine.

50. La Corte ha infatti già riconosciuto che un collegamento con il diritto dell'Unione sussiste nei confronti di persone che sono cittadini di uno Stato membro e che soggiornano legalmente sul territorio di un altro Stato membro di cui parimenti possiedono la cittadinanza (v., in tal senso, sentenza dell'8 giugno 2017, Freitag, C-541/15, EU:C:2017:432, punto 34).

51. Pertanto, la sig.ra Ormazabal, che è cittadina di due Stati membri ed ha, nella sua qualità di cittadina dell'Unione, esercitato la propria libertà di circolare e di soggiornare in uno Stato membro diverso dal suo Stato membro d'origine, può avvalersi dei diritti connessi a tale qualità, in particolare di quelli previsti all'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, anche nei confronti di uno di tali due Stati membri.

52. I diritti riconosciuti da tale disposizione ai cittadini degli Stati membri includono quello di condurre una normale vita familiare nello Stato membro ospitante, beneficiando della vicinanza dei loro familiari (v., per analogia, sentenza del 25 luglio 2008, Metock e a., C-127/08, EU:C:2008:449, punto 62).

53. La circostanza che un cittadino di uno Stato membro, che si è recato e soggiorna in un altro Stato membro, acquisisca, successivamente, la cittadinanza di tale ultimo Stato membro in aggiunta alla propria cittadinanza d'origine non può comportare che egli sia privato di tale diritto, salvo compromettere l'effetto utile dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE.

54. Infatti, in primo luogo, ciò porterebbe a trattare tale cittadino allo stesso modo di un cittadino dello Stato membro ospitante che non abbia mai lasciato quest'ultimo, senza tenere conto della circostanza che detto cittadino ha esercitato la propria libertà di circolazione stabilendosi nel territorio di detto Stato membro e che ha conservato la propria cittadinanza d'origine.

55. Ebbene, uno Stato membro non può limitare gli effetti derivanti dal possesso della cittadinanza di un altro Stato membro, in particolare i diritti ad essa collegati in forza del diritto dell'Unione, e che risultano dall'esercizio, da parte di un cittadino, della propria libertà di circolazione.

56. In secondo luogo, occorre sottolineare che i diritti conferiti ad un cittadino dell'Unione dall'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, compresi i diritti derivati di cui godono i suoi familiari, sono volti, in particolare, a favorire la progressiva integrazione del cittadino dell'Unione interessato nella società dello Stato membro ospitante.

57. Ebbene, un cittadino dell'Unione, come la sig.ra Ormazabal, che, dopo essersi recato, nell'esercizio della propria libertà di circolazione, ed aver soggiornato per diversi anni nel territorio dello Stato membro ospitante in forza e conformemente all'articolo 7, paragrafo 1, ovvero all'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, acquisisce la cittadinanza di tale Stato membro, tende ad integrarsi stabilmente nella società di detto Stato.

58. Come sostanzialmente rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 86 delle conclusioni, ritenere che tale cittadino, cui sono stati riconosciuti diritti in forza dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE per aver esercitato la propria libertà di circolazione, debba rinunciare al beneficio di tali diritti, in particolare di quello di condurre una vita familiare nello Stato membro ospitante, per il motivo che

ha ricercato, mediante la naturalizzazione in tale Stato membro, un inserimento più approfondito nella società di quest'ultimo, sarebbe contrario alla logica dell'integrazione progressiva che tale disposizione favorisce.

59. Ne conseguirebbe inoltre che un cittadino dell'Unione che abbia esercitato la propria libertà di circolazione e che abbia acquisito la cittadinanza dello Stato membro ospitante in aggiunta alla propria cittadinanza d'origine sarebbe, per quanto riguarda la sua vita familiare, trattato in modo meno favorevole rispetto ad un cittadino dell'Unione che abbia anch'esso esercitato tale libertà ma che possieda soltanto la propria cittadinanza d'origine. In tal modo, i diritti conferiti ad un cittadino dell'Unione nello Stato membro ospitante, in particolare quello di condurre una vita familiare con un cittadino di uno Stato terzo, diminuirebbero a seconda del suo inserimento nella società di tale Stato membro ed in funzione del numero di cittadinanze di cui è in possesso.

60. Da quanto precede risulta che l'effetto utile dei diritti conferiti ai cittadini dell'Unione dall'articolo 21, paragrafo 1, TFUE richiede che un cittadino che si trovi in una situazione come quella della sig.ra Ormazabal possa continuare a godere, nello Stato membro ospitante, dei diritti derivanti da detta disposizione, dopo aver acquisito la cittadinanza di tale Stato membro in aggiunta alla propria cittadinanza d'origine, e, in particolare, possa sviluppare una vita familiare con il proprio coniuge cittadino di uno Stato terzo, mediante il riconoscimento a quest'ultimo di un diritto di soggiorno derivato.

61. Per quanto riguarda le condizioni di concessione di tale diritto di soggiorno derivato, queste non devono essere più rigorose di quelle previste dalla direttiva 2004/38 per la concessione di tale diritto di soggiorno a un cittadino di uno Stato terzo, familiare di un cittadino dell'Unione che ha esercitato il proprio diritto di libera circolazione stabilendosi in uno Stato membro diverso da quello di cui possiede la cittadinanza. Infatti, anche se tale direttiva non ricomprende una situazione come quella di cui al punto precedente della presente sentenza, essa deve essere applicata per analogia a tale situazione (v., per analogia, sentenze del 12 marzo 2014, O. e B., C-456/12, EU:C:2014:135, punti 50 e 61, nonché del 10 maggio 2017, Chavez-Vilchez e a., C-133/15, EU:C:2017:354, punti 54 e 55) ».

17 aprile 2018, *B. contro Land Baden-Württemberg e Secretary of State for the Home Department contro Franco Vomero*, cause riunite C 316/16 e C 424/16, EU:C:2018:256

*Il sig. Vomero, cittadino italiano, veniva condannato per omicidio in Regno Unito, Paese in cui aveva risieduto sin dal 1985. A seguito di tale condanna, nel 2007 il Ministro dell'Interno britannico (Secretary of State for the Home Department) ordinava l'allontanamento del sig. Vomero, facendo valere come questo non avesse mai acquisito il diritto di soggiorno permanente e, di conseguenza, non potesse beneficiare della protezione di cui all'art. 28, par. 3, lett. a), della direttiva 2004/38, ai sensi della quale un cittadino dell'Unione che abbia soggiornato nello Stato membro i precedenti dieci anni non può essere oggetto di una decisione di allontanamento, salvo che la decisione sia adottata per «motivi imperativi di pubblica sicurezza definiti dallo Stato membro». La Corte Suprema del Regno Unito (Supreme Court of the United Kingdom), cui era pervenuto il procedimento avviato dal sig. Vomero di contestazione del provvedimento di allontanamento, sollevava rinvio pregiudiziale in merito alla possibilità di considerare il diritto di soggiorno permanente, pure non espressamente menzionato dall'art. 28, par. 3, lett. a) della direttiva 2004/38, quale presupposto per la concessione della protezione rafforzata ivi prevista.*

*La Corte ha osservato:*

« 43. [...] al considerando 23 della direttiva 2004/38 viene sottolineato che l'allontanamento dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari per motivi d'ordine pubblico o di pubblica sicurezza può nuocere gravemente alle persone che, essendosi avvalse dei diritti e delle libertà conferiti dal Trattato, si siano effettivamente integrate nello Stato membro ospitante.

44. È questa la ragione per cui, come risulta dal considerando 24 della direttiva 2004/38, essa istituisce un regime di protezione contro i provvedimenti di allontanamento, fondato sul grado d'integrazione degli interessati nello Stato membro ospitante, di modo che quanto più forte è l'integrazione dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari in tale Stato membro, tanto maggiori sono le garanzie di cui essi godono contro l'allontanamento (v., in tal senso, sentenze del 23 novembre 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, punto 25 e dell'8 dicembre 2011, Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809, punto 70).

[...] 48. Risulta infatti dal tenore letterale e dal sistema generale dell'articolo 28 della direttiva 2004/38 che la protezione contro l'allontanamento ivi prevista è oggetto di un rafforzamento graduale legato al grado di integrazione raggiunto dal cittadino dell'Unione interessato nello Stato membro ospitante.

49. Ciò posto e sebbene una precisazione del genere non venga formulata nelle disposizioni di cui trattasi, un cittadino dell'Unione può beneficiare del livello di protezione rafforzato garantito dall'articolo 28, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2004/38 solo qualora soddisfi preventivamente la condizione per la concessione del beneficio della protezione di cui all'articolo 28, paragrafo 2, della suddetta direttiva, ossia quella di disporre di un diritto di soggiorno permanente in forza dell'articolo 16 della direttiva in parola.

50. Un'interpretazione siffatta dell'articolo 28, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2004/38 è inoltre corroborata dal contesto nel quale tale disposizione si inserisce.

51. In primo luogo, va ricordato che la direttiva 2004/38 ha previsto un sistema graduale per quanto riguarda il diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante, che, riprendendo sostanzialmente le fasi e le condizioni previste nei diversi strumenti del diritto dell'Unione e nella giurisprudenza anteriori a tale direttiva, sfocia nel diritto di soggiorno permanente (sentenza del 21 dicembre 2011, Ziolkowski e Szeja, C-424/10 e C-425/10, EU:C:2011:866, punto 38).

52. In primo luogo, infatti, per i soggiorni fino a tre mesi, l'articolo 6 della direttiva 2004/38 limita le condizioni o le formalità del diritto di soggiorno al requisito del possesso di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità e l'articolo 14, paragrafo 1, di detta direttiva mantiene fermo tale diritto finché il cittadino dell'Unione e i suoi familiari non divengano un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante (sentenza del 21 dicembre 2011, Ziolkowski e Szeja, C-424/10 e C-425/10, EU:C:2011:866, punto 39).

53. In secondo luogo, per un soggiorno di durata superiore a tre mesi, il beneficio del diritto di soggiorno è subordinato alle condizioni di cui all'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 e, ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 2, di essa, tale diritto viene mantenuto soltanto nei limiti in cui il cittadino dell'Unione e i suoi familiari soddisfino tali condizioni. Dal considerando 10 della direttiva in esame risulta, in particolare, che dette condizioni sono dirette, segnatamente, ad evitare che le persone di cui trattasi divengano un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante (sentenza del 21 dicembre 2011, Ziolkowski e Szeja, C-424/10 e C-425/10, EU:C:2011:866, punto 40).

54. In terzo luogo, dall'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 risulta che i cittadini dell'Unione acquisiscono il diritto di soggiorno permanente dopo aver soggiornato legalmente e in via continuativa per cinque anni nel territorio dello Stato membro ospitante e che tale diritto non è soggetto alle condizioni menzionate al punto precedente. Come rilevato al considerando 18 della direttiva in parola, il diritto di soggiorno permanente, una volta ottenuto, non deve essere sottoposto ad alcun'altra condizione, e ciò affinché esso possa costituire un autentico mezzo di integrazione nella società di detto Stato (sentenza del 21 dicembre 2011, Ziolkowski e Szeja, C-424/10 e C-425/10, EU:C:2011:866, punto 41).

55. Da quanto precede deriva quindi che, a differenza del cittadino dell'Unione che abbia acquisito un diritto di soggiorno permanente, il quale può essere allontanato dal territorio dello Stato membro ospitante solo per i motivi specificati all'articolo 28, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, il cittadino che non abbia acquisito siffatto diritto può essere eventualmente allontanato dal territorio

di cui trattasi, come risulta dal capo III della direttiva in parola, quando diviene un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale del suddetto Stato membro.

[...] 60. Orbene, un cittadino dell'Unione che non abbia acquisito il diritto di soggiornare in via permanente nello Stato membro ospitante in quanto non ha soddisfatto dette condizioni e che, per tale motivo, non può avvalersi del livello di protezione contro l'allontanamento garantito dall'articolo 28, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, a fortiori non può beneficiare del livello di protezione notevolmente rafforzato contro l'allontanamento previsto dall'articolo 28, paragrafo 3, lettera a), della direttiva in parola.

61. Tenuto conto di quanto precede, occorre rispondere alla prima questione nella causa C-424/16 dichiarando che l'articolo 28, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2004/38 deve essere interpretato nel senso che il beneficio della protezione contro l'allontanamento dal territorio prevista in tale disposizione è subordinato alla condizione che l'interessato disponga di un diritto di soggiorno permanente ai sensi dell'articolo 16 e dell'articolo 28, paragrafo 2, della stessa direttiva.»

8 maggio 2018, *K.A., M.Z., M.J., N.N.N., O.I.O., R.I., B.A. contro Belgische Staat*, C-82/16, EU:C:2018:308

*Tutti i ricorrenti del giudizio a quo, cittadini di paesi terzi in precedenza colpiti da decisioni di rimpatrio accompagnate da decisioni di divieto d'ingresso nel territorio del Belgio, proponevano successivamente domanda di permesso di soggiorno, nella loro qualità di discendenti a carico di un cittadino belga, genitore di un minorenne belga ovvero di conviventi legali in una relazione stabile con un cittadino belga. Nondimeno, le domande non venivano prese in considerazione dall'autorità nazionale competente, proprio in ragione delle precedenti decisioni, ancora in vigore, di divieto d'ingresso nel territorio nazionale. I ricorrenti presentavano dunque ricorso dinanzi alla Commissione per il contenzioso in materia di stranieri (Raad voor Vreemdelingenbetwistingen), che sottoponeva alla Corte questione pregiudiziale inerente la prassi nazionale, ai sensi della quale una domanda di soggiorno, presentata da un familiare-cittadino di uno Stato terzo nel quadro del ricongiungimento familiare non era presa in considerazione per il solo motivo che il familiare cittadino di uno Stato terzo di cui trattasi è oggetto di un divieto d'ingresso a livello europeo.*

*La Corte ha osservato:*

« 47. Preliminarmente occorre ricordare che, per consolidata giurisprudenza della Corte, l'articolo 20 TFUE conferisce a chiunque posseda la cittadinanza di uno Stato membro lo status di cittadino dell'Unione, il quale è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri (v., in particolare, sentenze del 20 settembre 2001, *Grzelczyk*, C-184/99, EU:C:2001:458, punto 31; dell'8 marzo 2011, *Ruiz Zambrano*, C-34/09, EU:C:2011:124, punto 41, e del 13 settembre 2016, *Rendón Marín*, C-165/14, EU:C:2016:675, punto 69 e giurisprudenza ivi citata).

48. La cittadinanza dell'Unione conferisce a ciascun cittadino dell'Unione il diritto primario e individuale di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dal Trattato e le disposizioni adottate in applicazione dello stesso (sentenza del 13 settembre 2016, *Rendón Marín*, C-165/14, EU:C:2016:675, punto 70 e giurisprudenza ivi citata).

49. In tale contesto, la Corte ha statuito che l'articolo 20 TFUE osta a provvedimenti nazionali, comprese eventuali decisioni di rifiuto del diritto di soggiorno ai familiari di un cittadino dell'Unione, le quali abbiano l'effetto di privare i cittadini dell'Unione del godimento effettivo del contenuto essenziale dei diritti conferiti dal loro status (sentenze dell'8 marzo 2011, *Ruiz Zambrano*, C-34/09, EU:C:2011:124, punto 42; del 6 dicembre 2012, *O e a.*, C-356/11 e C-357/11,

EU:C:2012:776, punto 45, nonché del 10 maggio 2017, Chavez Vilchez e a., C-133/15, EU:C:2017:354, punto 61).

50. Per contro, le disposizioni del Trattato relative alla cittadinanza dell'Unione non conferiscono alcun diritto autonomo ai cittadini di un paese terzo. Infatti, gli eventuali diritti conferiti a tali cittadini non sono diritti propri di questi ultimi, bensì diritti derivati da quelli di cui gode il cittadino dell'Unione. La finalità e la ratio di tali diritti derivati si basano sulla constatazione che negarne il riconoscimento pregiudica, in particolare, la libertà di circolazione del cittadino dell'Unione (sentenza del 10 maggio 2017, Chavez Vilchez e a., C-133/15, EU:C:2017:354, punto 62 e giurisprudenza ivi citata).

51. A questo proposito, la Corte ha già constatato che esistono situazioni molto particolari in cui, malgrado il fatto che il diritto derivato relativo al diritto di soggiorno dei cittadini di paesi terzi non sia applicabile e che il cittadino dell'Unione interessato non si sia avvalso della propria libertà di circolazione, un diritto di soggiorno deve nondimeno essere accordato al cittadino di un paese terzo, familiare di detto cittadino dell'Unione, a pena di pregiudicare l'effetto utile della cittadinanza dell'Unione, qualora, in conseguenza del rifiuto di riconoscimento di un siffatto diritto, il cittadino dell'Unione si vedesse di fatto obbligato a lasciare il territorio dell'Unione globalmente inteso, venendo così privato del godimento effettivo del contenuto essenziale dei diritti conferiti da tale status (v., in tal senso, sentenze dell'8 marzo 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, punti 43 e 44, nonché del 10 maggio 2017, Chavez Vilchez e a., C-133/15, EU:C:2017:354, punto 63).

[...] 53. Nel caso di specie, si deve constatare che la prassi di cui al procedimento principale riguarda le modalità procedurali in base alle quali, nell'ambito di una domanda di soggiorno ai fini di un ricongiungimento familiare, il cittadino di un paese terzo può far valere l'esistenza di un diritto derivato ai sensi dell'articolo 20 TFUE.

54. A tal proposito, se è vero che spetta agli Stati membri determinare le modalità di attuazione del diritto di soggiorno derivato che, nelle situazioni assai specifiche di cui al punto 51 della presente sentenza, dev'essere riconosciuto al cittadino di un paese terzo in forza dell'articolo 20 TFUE, resta il fatto che tali modalità procedurali non possono però compromettere l'effetto utile del suddetto articolo 20 (v., in tal senso, sentenza del 10 maggio 2017, Chavez-Vilchez e a., C-133/15, EU:C:2017:354, punto 76).

55. Orbene, la prassi nazionale di cui al procedimento principale subordina l'esame della domanda di soggiorno ai fini di un ricongiungimento familiare e l'eventuale concessione di un diritto di soggiorno derivato, ai sensi dell'articolo 20 TFUE, all'obbligo, per il cittadino di un paese terzo interessato, di lasciare preventivamente il territorio dell'Unione al fine di chiedere la revoca o la sospensione del divieto d'ingresso nel territorio di cui è stato oggetto. Risulta altresì dalla decisione di rinvio che nessun esame dell'eventuale sussistenza di un rapporto di dipendenza tra detto cittadino di un paese terzo e il suo familiare, cittadino dell'Unione, come definito al punto 52 della presente sentenza, è effettuato finché detto cittadino di un paese terzo non abbia ottenuto la revoca o la sospensione del divieto d'ingresso nel territorio.

56. Contrariamente a quanto sostiene il governo belga, l'obbligo così imposto, dalla prassi nazionale in questione, al cittadino di un paese terzo, di lasciare il territorio dell'Unione per chiedere la revoca o la sospensione del divieto d'ingresso nel territorio di cui è oggetto, è tale da pregiudicare l'effetto utile dell'articolo 20 TFUE se il rispetto di detto obbligo comporta, in ragione dell'esistenza di un rapporto di dipendenza tra il cittadino di un paese terzo e un cittadino dell'Unione, suo familiare, che quest'ultimo sia, di fatto, costretto ad accompagnarlo e, quindi, a lasciare parimenti il territorio dell'Unione per un periodo che, come rileva il giudice del rinvio, è indeterminato.

[...] 76. Risulta dai punti da 64 a 75 della presente sentenza che l'articolo 20 TFUE deve essere interpretato nel senso che:

39. se il cittadino dell'Unione è maggiorenne, un rapporto di dipendenza - di natura tale da giustificare la concessione, al cittadino del paese terzo, di un diritto di soggiorno derivato ai sensi di detto articolo - è ravvisabile solo in casi eccezionali, nei quali, tenuto conto dell'insieme delle



circostanze pertinenti, il soggetto interessato non può in alcun modo essere separato dal familiare da cui dipende;

40. se il cittadino dell'Unione è minorenne, la valutazione dell'esistenza di un simile rapporto di dipendenza dev'essere fondata sulla presa in considerazione, nell'interesse superiore del bambino, dell'insieme delle circostanze del caso di specie, e, segnatamente, della sua età, del suo sviluppo fisico ed emotivo, dell'intensità della sua relazione affettiva con ciascuno dei genitori nonché del rischio che la separazione dal genitore cittadino di un paese terzo comporterebbe per l'equilibrio del minore stesso. L'esistenza di un vincolo familiare con tale cittadino, di tipo biologico o giuridico, non è sufficiente, e una convivenza con quest'ultimo non è necessaria, per fondare un tale rapporto di dipendenza.

[...] Da quanto precede risulta che l'articolo 20 TFUE dev'essere interpretato nel senso che è irrilevante che il rapporto di dipendenza invocato dal cittadino di un paese terzo a sostegno della sua domanda di soggiorno ai fini di un ricongiungimento familiare sia sorto prima dell'adozione, nei suoi confronti, di un divieto d'ingresso nel territorio. »

5 giugno 2018, *Relu Adrian Coman, Robert Clabourn Hamilton, Asocia ia Accept contro Inspectoratul General pentru Imigr ri, Ministerul Afacerilor Interne*, C-673/16, EU:C:2018:385

*Il sig. Coman, cittadino rumeno, e il sig. Hamilton, cittadino americano, sposatisi a Bruxelles nel 2010, nel 2012 chiedevano alle autorità rumene informazioni circa la procedura, ai sensi della direttiva 2004/38, affinché il sig. Hamilton potesse ottenere, in quanto familiare del sig. Coman, il diritto di soggiornare legalmente in Romania per un periodo superiore a tre mesi. L'Ispettorato per l'Immigrazione rumeno (Inspectoratul General pentru Imigr ri) informava i richiedenti che il sig. Hamilton poteva godere soltanto di un diritto di soggiorno di tre mesi, non potendo essere qualificato in Romania quale «coniuge» di un cittadino dell'Unione in assenza di un riconoscimento dei matrimoni tra persone dello stesso sesso da parte dell'ordinamento nazionale. Il sig. Coman e il sig. Hamilton proponevano dinanzi ai giudici rumeni un ricorso diretto a far dichiarare l'esistenza di una discriminazione fondata sull'orientamento sessuale, per quanto riguarda l'esercizio del diritto di libera circolazione nell'Unione. La Corte Costituzionale rumena (Curtea Constitu ional ), investita di un'eccezione d'incostituzionalità sollevata nell'ambito di tale controversia, chiedeva infine alla Corte di giustizia se la nozione di «coniuge» di cui all'art. 2 , punto 2, lett. a) della direttiva 2004/38 ricomprendesse altresì il cittadino di uno Stato terzo dello stesso sesso del cittadino dell'Unione, che abbia contratto matrimonio con quest'ultimo in uno Stato membro conformemente alla normativa di quest'ultimo.*

*La Corte ha osservato:*

« [...] 31. Come risulta dalla giurisprudenza della Corte, un cittadino di uno Stato membro che, come nel procedimento principale, nella sua qualità di cittadino dell'Unione abbia esercitato la propria libertà di circolare e di soggiornare in uno Stato membro diverso dal suo Stato membro d'origine, può avvalersi dei diritti connessi a tale qualità, in particolare di quelli previsti dall'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, anche, eventualmente, nei confronti del suo Stato membro d'origine (v., in tal senso, sentenze del 23 ottobre 2007, Morgan e Bucher, C-11/06 e C-12/06, EU:C:2007:626, punto 22; del 18 luglio 2013, Prinz e Seeberger, C-523/11 e C-585/11, EU:C:2013:524, punto 23, nonché del 14 novembre 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, punto 51).

32. I diritti riconosciuti ai cittadini degli Stati membri da tale disposizione includono il diritto di condurre una normale vita familiare sia nello Stato membro ospitante sia nello Stato membro del

quale essi possiedono la cittadinanza, al ritorno in tale Stato membro, ivi beneficiando della presenza, al loro fianco, dei loro familiari (v., in tal senso, sentenze del 7 luglio 1992, Singh, C-370/90, EU:C:1992:296, punti 21 e 23, nonché del 14 novembre 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, punto 52 e giurisprudenza ivi citata).

33. Per quanto riguarda la questione se i «familiari», di cui al punto precedente, comprendano il cittadino di uno Stato terzo, dello stesso sesso del cittadino dell'Unione, che abbia contratto matrimonio con quest'ultimo in uno Stato membro conformemente alla normativa di quest'ultimo, occorre anzitutto ricordare che la direttiva 2004/38, applicabile, come rilevato al punto 25 della presente sentenza, per analogia in circostanze come quelle di cui al procedimento principale, al suo articolo 2, punto 2, lettera a) menziona espressamente il «coniuge» come «familiare».

34. La nozione di «coniuge», di cui a tale disposizione, vale a designare una persona unita ad un'altra da vincolo matrimoniale (v., in tal senso, sentenza del 25 luglio 2008, Metock e a., C-127/08, EU:C:2008:449, punti 98 e 99).

35. Per quanto riguarda la questione se la nozione in parola ricomprenda il cittadino di uno Stato terzo dello stesso sesso del cittadino dell'Unione, che abbia contratto matrimonio con quest'ultimo in uno Stato membro conformemente alla normativa di quest'ultimo, si deve sottolineare, in primo luogo, che, ai sensi della direttiva 2004/38, la nozione di «coniuge» è neutra dal punto di vista del genere e può comprendere quindi il coniuge dello stesso sesso del cittadino dell'Unione interessato.

36. Occorre poi rilevare che, mentre, per determinare la qualificazione di «familiare» di un partner con cui il cittadino dell'Unione ha contratto un'unione registrata sulla base della legislazione di uno Stato membro, l'articolo 2, punto 2, lettera b), della direttiva 2004/38 rinvia alle condizioni previste dalla legislazione pertinente dello Stato membro in cui tale cittadino intende recarsi o soggiornare, l'articolo 2, punto 2, lettera a), della direttiva citata, applicabile per analogia al caso di specie, non contiene, invece, un siffatto rinvio per quanto riguarda la nozione di «coniuge» ai sensi di detta direttiva. Ne consegue che uno Stato membro non può invocare la propria normativa nazionale per opporsi al riconoscimento sul proprio territorio, ai soli fini della concessione di un diritto di soggiorno derivato a un cittadino di uno Stato terzo, del matrimonio da questo contratto con un cittadino dell'Unione dello stesso sesso in un altro Stato membro in conformità della normativa di quest'ultimo.

39. Ebbene, lasciare agli Stati membri la possibilità di concedere o negare l'ingresso e il soggiorno nel proprio territorio a un cittadino di uno Stato terzo, che abbia contratto matrimonio con un cittadino dell'Unione dello stesso sesso in uno Stato membro conformemente alla normativa di quest'ultimo, a seconda che le disposizioni del diritto nazionale prevedano o meno il matrimonio tra persone dello stesso sesso, avrebbe come conseguenza che la libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione, che abbiano già esercitato la libertà in discorso, varierebbe da uno Stato membro all'altro, in funzione di tali disposizioni di diritto nazionale (v., per analogia, sentenza del 25 luglio 2008, Metock e a., C-127/08, EU:C:2008:449, punto 67). Una simile situazione sarebbe contraria alla giurisprudenza della Corte, ricordata dall'avvocato generale al paragrafo 73 delle sue conclusioni, secondo cui, in considerazione del contesto e degli scopi che la direttiva 2004/38 persegue, le sue disposizioni, applicabili per analogia al caso di specie, non possono essere interpretate restrittivamente e, comunque, non devono essere private del loro effetto utile (sentenze del 25 luglio 2008, Metock e a., C-127/08, EU:C:2008:449, punto 84, nonché del 18 dicembre 2014, McCarthy e a., C-202/13, EU:C:2014:2450, punto 32).

40. Ne consegue che il rifiuto, opposto dalle autorità di uno Stato membro, di riconoscere, ai soli fini della concessione di un diritto di soggiorno derivato a un cittadino di uno Stato terzo, il matrimonio di quest'ultimo con un cittadino dell'Unione dello stesso sesso, cittadino di tale Stato membro, contratto durante il loro soggiorno effettivo in un altro Stato membro conformemente alla legislazione di quest'ultimo Stato membro, è atto ad ostacolare l'esercizio del diritto di detto

cittadino dell'Unione, sancito dall'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. Infatti, un simile rifiuto ha come conseguenza che tale cittadino dell'Unione può vedersi privato della possibilità di tornare nello Stato membro di cui ha la cittadinanza, accompagnato dal coniuge.

[...] 43. A tale riguardo, occorre ricordare che, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE, l'Unione rispetta l'identità nazionale dei suoi Stati membri, insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale (v. anche, in tale senso, sentenza del 2 giugno 2016, Bogendorff von Wolffersdorff, C-438/14, EU:C:2016:401, punto 73 e giurisprudenza ivi citata).

44. Inoltre, la Corte ha dichiarato in più occasioni che la nozione di «ordine pubblico», in quanto giustificazione di una deroga a una libertà fondamentale, dev'essere intesa in senso restrittivo, di guisa che la sua portata non può essere determinata unilateralmente da ciascuno Stato membro senza il controllo delle istituzioni dell'Unione. Ne consegue che l'ordine pubblico può essere invocato soltanto in caso di minaccia reale e sufficientemente grave ad uno degli interessi fondamentali della società (v., in tal senso, sentenze del 2 giugno 2016, Bogendorff von Wolffersdorff, C-438/14, EU:C:2016:401, punto 67, nonché del 13 luglio 2017, E, C-193/16, EU:C:2017:542, punto 18 e giurisprudenza ivi citata).

45. In proposito, si deve rilevare che l'obbligo per uno Stato membro di riconoscere un matrimonio tra persone dello stesso sesso contratto in un altro Stato membro conformemente alla normativa di quest'ultimo, ai soli fini della concessione di un diritto di soggiorno derivato a un cittadino di uno Stato terzo, non pregiudica l'istituto del matrimonio in tale primo Stato membro, il quale è definito dal diritto nazionale e rientra, come ricordato al punto 37 della presente sentenza, nella competenza degli Stati membri. Esso non comporta l'obbligo, per detto Stato membro, di prevedere, nella normativa nazionale, l'istituto del matrimonio tra persone dello stesso sesso. Tale obbligo è circoscritto al riconoscimento di siffatti matrimoni, contratti in un altro Stato membro in conformità della normativa di quest'ultimo, e ciò unicamente ai fini dell'esercizio dei diritti conferiti a tali persone dal diritto dell'Unione.»

12 luglio 2018, *Secretary of State for the Home Department contro Rozanne Banger*, C-89/17, EU:C:2018:570

*La sig.ra Banger, cittadina sudafricana e partner non sposata del sig. Rado, cittadino del Regno Unito, soggiornava nei Paesi Bassi con carta di soggiorno nella sua qualità di membro della famiglia allargata di un cittadino dell'Unione, conformemente alla direttiva 2004/38. Nel 2013, la sig.ra Banger e il sig. Rado si trasferivano in Regno Unito, dove il Ministro dell'Interno (Secretary of State for the Home Department) respingeva la domanda di rilascio della carta di soggiorno, non sussistendone i presupposti alla luce della normativa nazionale di recepimento della direttiva 2004/38, in virtù della quale, per essere riconosciuto come familiare di un cittadino del Regno Unito, il richiedente deve essere il coniuge o il partner registrato del medesimo al momento della richiesta. La sezione Immigrazione e Asilo del Tribunale superiore inglese (Upper Tribunal, Immigration and Asylum Chamber), investita del ricorso della sig.ra Banger, si rivolgeva alla Corte chiedendo, in sostanza, se i principi da questa sanciti nella sentenza del 7 luglio 1992, Singh, C-370/90 (segnatamente, il diritto dei familiari del cittadino dell'Unione che faccia ritorno nello Stato di cui ha la cittadinanza di entrare e soggiornare in tale Stato, beneficiando quantomeno degli stessi diritti che spetterebbero loro, in forza del diritto dell'Unione, in un altro Stato membro), si potessero applicare anche laddove il cittadino di un Paese terzo non sia coniugato con il cittadino dell'Unione che fa ritorno nel proprio Stato membro di origine.*

*La Corte ha osservato:*

« 25. Orbene, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 28 e 29 delle sue conclusioni, le considerazioni di ordine sistematico e teleologico che hanno indotto la Corte a dichiarare, come risulta dalla giurisprudenza citata al punto 23 della presente sentenza, che le disposizioni della direttiva 2004/38 non consentono di fondare un diritto di soggiorno derivato a favore dei cittadini di Stati terzi, familiari di un cittadino dell'Unione, nello Stato membro di origine di quest'ultimo, si applicano anche alle persone di cui all'articolo 3, paragrafo 2, primo comma, lettera b), della direttiva 2004/38. La direttiva 2004/38 non può, quindi, fondare un diritto del cittadino di uno Stato terzo, che sia il partner non registrato di un cittadino dell'Unione, nello Stato membro di cui quest'ultimo possiede la cittadinanza, ad agevolazioni, da parte di tale Stato membro, nell'ambito del trattamento della propria domanda di autorizzazione al soggiorno.

26. Nella fattispecie, ne consegue che, sebbene la sig.ra Banger rientri nella nozione di «partner con cui il cittadino dell'Unione [ha] una relazione stabile debitamente attestata», di cui all'articolo 3, paragrafo 2, primo comma, lettera b), della direttiva 2004/38, tale direttiva non può per ciò solo fondare un diritto della sig.ra Banger ad agevolazioni, da parte del Regno Unito, nell'ambito del trattamento della propria domanda di autorizzazione al soggiorno.

27. Tuttavia, la Corte ha riconosciuto, in alcuni casi, che cittadini di Stati terzi, familiari di un cittadino dell'Unione, che non potevano beneficiare, sulla base delle disposizioni della direttiva 2004/38, di un diritto di soggiorno derivato nello Stato membro di cui tale cittadino avesse la cittadinanza, potevano tuttavia vedersi riconosciuto tale diritto sulla base dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE (sentenza del 5 giugno 2018, Coman e a., C-673/16, EU:C:2018:385, punto 23).

28. Tale considerazione si ricava da una giurisprudenza costante, secondo la quale, in sostanza, in mancanza di un siffatto diritto di soggiorno derivato a favore di detto cittadino di uno Stato terzo, il cittadino dell'Unione potrebbe essere dissuaso dal lasciare lo Stato membro di cui ha la cittadinanza al fine di avvalersi del suo diritto di soggiorno, ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, in un altro Stato membro, per il fatto di non avere la certezza di poter proseguire nello Stato membro di origine una vita familiare sviluppata o consolidata, nel corso di un soggiorno effettivo nello Stato membro ospitante, con il suddetto cittadino di un paese terzo (v., in tal senso, sentenze del 12 marzo 2014, O. e B., C-456/12, EU:C:2014:135, punto 54, nonché del 5 giugno 2018, Coman e a., C-673/16, EU:C:2018:385, punto 24).

29. Secondo tale giurisprudenza, le condizioni di concessione di tale diritto di soggiorno derivato non dovrebbero, in linea di principio, essere più rigorose di quelle previste dalla direttiva 2004/38 per la concessione di un simile diritto di soggiorno a un cittadino di uno Stato terzo, familiare di un cittadino dell'Unione che abbia esercitato il proprio diritto di libera circolazione stabilendosi in uno Stato membro diverso da quello di cui possiede la cittadinanza. Infatti, anche se tale direttiva non contempla l'ipotesi del rientro del suddetto cittadino dell'Unione nello Stato membro di cui possiede la cittadinanza per soggiornarvi, essa deve essere applicata per analogia (v., in tal senso, sentenze del 12 marzo 2014, O. e B., C-456/12, EU:C:2014:135, punti 50, 61 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 5 giugno 2018, Coman e a., C-673/16, EU:C:2018:385, punto 25).

30. A tal riguardo, occorre precisare che l'articolo 3, paragrafo 2, primo comma, lettera b), della direttiva in parola riguarda specificamente il partner con il quale il cittadino dell'Unione ha una relazione stabile debitamente attestata. Quest'ultima disposizione prevede che lo Stato membro ospitante, conformemente alla sua legislazione nazionale, agevola l'ingresso e il soggiorno di tale partner.

31. Secondo la giurisprudenza della Corte, l'articolo 3, paragrafo 2, della suddetta direttiva non obbliga gli Stati membri a riconoscere un diritto di ingresso e di soggiorno in favore dei cittadini di Stati terzi indicati da tale disposizione, nondimeno impone a tali Stati un obbligo di concedere un

determinato vantaggio alle domande presentate dai cittadini di Stati terzi di cui a detto articolo rispetto alle domande di ingresso e di soggiorno di altri cittadini di Stati terzi (v., in tal senso, sentenza del 5 settembre 2012, Rahman e a., C-83/11, EU:C:2012:519, punto 21).

32. Come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 46 e 47 delle sue conclusioni, la giurisprudenza citata al punto 29 della presente sentenza è parimenti applicabile al partner con cui il cittadino dell'Unione ha una relazione stabile, debitamente attestata, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, primo comma, lettera b), della direttiva 2004/38. Di conseguenza, un cittadino di un paese terzo, che ha una relazione siffatta con un cittadino dell'Unione il quale abbia esercitato la propria libertà di circolazione e che faccia ritorno nello Stato membro di cui ha la cittadinanza per soggiornarvi, non deve, al momento del rientro di detto cittadino in quest'ultimo Stato, ricevere un trattamento meno favorevole rispetto a quello previsto dalla direttiva per un cittadino di un paese terzo che abbia una relazione stabile, debitamente attestata, con un cittadino dell'Unione il quale eserciti la propria libertà di circolazione in Stati membri diversi da quello di cui possiede la cittadinanza.

33. In una situazione come quella di cui trattasi nel procedimento principale, si deve pertanto applicare per analogia la direttiva 2004/38, incluso il suo articolo 3, paragrafo 2, primo comma, lettera b), per quanto riguarda le condizioni alle quali occorre agevolare l'ingresso e il soggiorno dei cittadini di Stati terzi indicati dalla direttiva stessa.

34. Tale conclusione non può essere rimessa in discussione dall'argomento del governo del Regno Unito secondo cui, al punto 63 della sentenza del 12 marzo 2014, O. e B. (C-456/12, EU:C:2014:135), la concessione di un diritto di soggiorno derivato nello Stato membro di origine sarebbe limitata soltanto ai cittadini di Stati terzi che siano un «familiare», ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva 2004/38. Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 35 delle sue conclusioni, infatti, anche se in detta sentenza la Corte ha dichiarato che un cittadino di uno Stato terzo che non ha la qualità di familiare non può beneficiare, nello Stato membro ospitante, di un diritto di soggiorno derivato a norma della direttiva 2004/38 o dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, la medesima sentenza non per questo esclude l'obbligo, per tale Stato membro, di agevolare l'ingresso e il soggiorno del suddetto cittadino, in conformità dell'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva citata.

35. Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alle questioni prima e seconda dichiarando che l'articolo 21, paragrafo 1, TFUE deve essere interpretato nel senso che esso obbliga lo Stato membro di cui il cittadino dell'Unione possiede la cittadinanza ad agevolare il rilascio di un'autorizzazione al soggiorno per il partner non registrato, che sia cittadino di uno Stato terzo e con il quale il cittadino dell'Unione abbia una relazione stabile debitamente attestata, laddove detto cittadino dell'Unione, dopo aver esercitato il suo diritto alla libera circolazione in un altro Stato membro per svolgervi un'attività lavorativa, conformemente alle condizioni previste dalla direttiva 2004/38, faccia ritorno con il suo partner nello Stato membro di cui possiede la cittadinanza per soggiornarvi. »

2 ottobre 2019, C-93/18 – *Bajratari*, ECLI:EU:C:2019:809

La sig.ra Bajratari, cittadina albanese, risiede in Irlanda del Nord dal 2012. Il marito aveva svolto diverse attività lavorative a partire dal 2009 e, almeno dal 12 maggio 2014, data di scadenza della sua carta di soggiorno, egli lavorava illegalmente, dal momento che non disponeva di un titolo di soggiorno e di un permesso di lavoro.

*Il 9 settembre 2013, dopo la nascita del suo primo figlio, la sig.ra Bajratari presentava domanda al Ministero dell'Interno del Regno Unito per ottenere il riconoscimento del diritto di soggiorno*

*derivato ai sensi della direttiva 2004/38. A tal fine invocava il suo status di genitore che provvede effettivamente alla custodia del figlio, cittadino dell'Unione, e faceva valere che un possibile diniego avrebbe privato suo figlio del godimento dei suoi diritti di cittadino dell'Unione.*

La domanda veniva rigettata per due motivi: per il fatto che la ricorrente non aveva la condizione di «familiare», ai sensi della direttiva 2004/38, e, in secondo luogo, perché suo figlio non soddisfaceva il requisito di autosufficienza economica previsto all'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), di detta direttiva. Non veniva contestata la condizione relativa all'«assicurazione malattia che copre tutti i rischi».

La ricorrente impugnava con ricorso il provvedimento, che veniva tuttavia respinto. La sig.ra Bajratari presentava quindi appello dinanzi Corte d'appello dell'Irlanda del Nord, che effettuava un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia affinché chiarisse se un reddito da attività lavorativa illegale ai sensi della normativa nazionale potesse dimostrare, in tutto o in parte, la disponibilità di risorse sufficienti ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva sui cittadini e se, in caso di risposta affermativa, se il requisito previsto all'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), potesse essere soddisfatto qualora l'attività lavorativa sia considerata precaria unicamente in ragione del suo carattere illegale.

La Corte ha rilevato quanto segue.

«30 Per quanto riguarda, in particolare, la condizione relativa al carattere sufficiente delle risorse economiche prevista all'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/38, la Corte ha già dichiarato che, sebbene il cittadino dell'Unione debba disporre di risorse economiche sufficienti, il diritto dell'Unione non contiene, tuttavia, alcun requisito in merito alla provenienza di dette risorse, potendo queste ultime essere fornite, in particolare, dal cittadino di uno Stato terzo, genitore dei cittadini dell'Unione minorenni interessati (sentenza del 13 settembre 2016, *Rendón Marín*, C-165/14, EU:C:2016:675, punto 48 e giurisprudenza ivi citata).

31 Pertanto, il fatto che le risorse di cui un cittadino dell'Unione minorenne intende avvalersi, ai fini dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/38, provengano dai redditi ricavati, dal suo genitore cittadino di uno Stato terzo, dall'attività lavorativa che quest'ultimo esercita nello Stato membro ospitante, non osta a che la condizione relativa al carattere sufficiente delle risorse economiche, sancita da detta disposizione, possa essere considerata soddisfatta (v., in tal senso, sentenza del 16 luglio 2015, *Singh e a.*, C-218/14, EU:C:2015:476, punto 76).

32 Occorre verificare se tale conclusione si imponga anche qualora il genitore del cittadino dell'Unione minorenne non disponga di un titolo di soggiorno e di un permesso di lavoro nello Stato membro ospitante.

33 A tale riguardo, occorre sottolineare che la formulazione dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/38, non contiene alcun elemento che consenta di ritenere che, ai fini di tale disposizione, possano essere prese in considerazione solo le risorse derivanti dall'attività lavorativa svolta da un cittadino di uno Stato terzo, genitore di un cittadino dell'Unione minorenne, munito di un titolo di soggiorno e di un permesso di lavoro.

34 Infatti, detta disposizione si limita ad esigere che i cittadini dell'Unione interessati abbiano la disponibilità di risorse economiche sufficienti per evitare che essi diventino, durante il loro soggiorno, un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante, senza stabilire nessun'altra condizione, in particolare per quanto riguarda l'origine di tali risorse economiche.

35 Peraltro, occorre ricordare che, come risulta dalla giurisprudenza della Corte, poiché il diritto alla libera circolazione, in quanto principio fondamentale del diritto dell'Unione, costituisce la regola generale, le condizioni previste dall'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/38 devono essere interpretate nel rispetto dei limiti imposti dal diritto dell'Unione e dal principio di proporzionalità (v., in tal senso, sentenza del 19 settembre 2013, Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, punto 70 e giurisprudenza ivi citata).

36 Il rispetto di tale principio implica che le misure nazionali adottate in applicazione delle condizioni e limitazioni prescritte da tale disposizione devono essere appropriate e necessarie per raggiungere lo scopo perseguito (v., in tal senso, per quanto riguarda strumenti del diritto dell'Unione anteriori alla direttiva 2004/38, sentenza del 23 marzo 2006, Commissione/Belgio, C-408/03, EU:C:2006:192, punto 39 e giurisprudenza ivi citata), ossia la protezione delle finanze pubbliche degli Stati membri (v., in tal senso, sentenza del 16 luglio 2015, Singh e a., C-218/14, EU:C:2015:476, punto 75 e giurisprudenza ivi citata).

37 A tale riguardo, è vero che, quando le risorse economiche di cui dispone un cittadino dell'Unione minorenne per il sostentamento suo e dei suoi familiari durante il suo soggiorno nello Stato membro ospitante provengono da redditi derivanti da un lavoro svolto, in tale Stato membro, dal suo genitore, cittadino di uno Stato terzo che non dispone di un titolo di soggiorno e di un permesso di lavoro, tenuto conto della situazione precaria di quest'ultimo, a causa del carattere illegale del suo soggiorno, è maggiore il rischio che si verifichi la perdita delle risorse economiche sufficienti e che tale cittadino dell'Unione minorenne diventi un onere a carico del sistema di assistenza sociale.

38 In tale prospettiva, una misura nazionale consistente nell'escludere tali redditi dalla nozione di «risorse economiche sufficienti», ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/38, consentirebbe certamente la realizzazione dell'obiettivo perseguito da tale disposizione.

39 Tuttavia, occorre sottolineare che, al fine di proteggere gli interessi legittimi dello Stato membro ospitante, la direttiva 2004/38 contiene disposizioni che consentono a quest'ultimo di agire in caso di perdita effettiva delle risorse finanziarie, al fine di evitare che il titolare del diritto di soggiorno diventi un onere per le finanze pubbliche di detto Stato membro.

40 In particolare, in forza dell'articolo 14, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, il diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di soggiornare nel territorio dello Stato membro ospitante, sulla base dell'articolo 7 di tale direttiva, è mantenuto solo finché tali cittadini e i loro familiari soddisfano le condizioni fissate da detta disposizione (sentenza del 16 luglio 2015, Singh e a., C-218/14, EU:C:2015:476, punto 57).

41 L'articolo 14 della direttiva 2004/38 consente così allo Stato membro ospitante di controllare che i cittadini dell'Unione e i loro familiari che beneficiano del diritto di soggiorno soddisfino le condizioni previste a tale riguardo dalla direttiva 2004/38 durante tutto il loro soggiorno.

42 In tali circostanze, un'interpretazione della condizione relativa al carattere sufficiente delle risorse economiche, enunciata all'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/38, nel senso che un cittadino dell'Unione minorenni non può avvalersi, ai fini di tale disposizione, dei redditi provenienti dall'attività lavorativa esercitata, nello Stato membro ospitante, dal suo genitore, cittadino di uno Stato terzo che non dispone di un titolo di soggiorno e di un permesso di lavoro in tale Stato membro ospitante, aggiungerebbe a tale condizione un requisito relativo all'origine delle risorse economiche fornite da tale genitore, che costituirebbe un'ingerenza sproporzionata nell'esercizio del diritto fondamentale di libera circolazione e di soggiorno del cittadino dell'Unione minorenni interessato, garantito dall'articolo 21 TFUE, in quanto essa non è necessaria per la realizzazione dell'obiettivo perseguito.

43 Nel caso di specie, dalle osservazioni della sig.ra Bajratari risulta che, dal 2009, il sig. Bajratari ha sempre svolto la propria attività lavorativa nel Regno Unito, in un primo tempo come capocuoco in un ristorante, poi, dal febbraio 2018, come addetto ad una stazione di lavaggio auto.

44 È stato peraltro confermato, in udienza, dalla sig.ra Bajratari, senza essere contraddetta dal governo del Regno Unito, che i redditi derivanti dall'attività lavorativa che il sig. Bajratari ha continuato a svolgere, nonostante la scadenza della sua carta di soggiorno, sono stati assoggettati ai contributi fiscali e al sistema previdenziale.

45 Infine, nulla nel fascicolo di cui dispone la Corte indica che, nel corso degli ultimi dieci anni, i figli della sig.ra Bajratari abbiano fatto ricorso all'assistenza sociale nel Regno Unito. Per di più, come risulta dal punto 14 della presente sentenza, la condizione relativa all'assicurazione malattia che copre tutti i rischi, di cui all'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/38, non è contestata nel caso di specie.

46 Ebbene, una misura nazionale che consente alle autorità dello Stato membro interessato di negare il diritto di soggiorno ad un cittadino dell'Unione minorenni per il motivo che le risorse economiche di cui intende avvalersi, ai fini dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/38, provengono dall'attività lavorativa svolta dal suo genitore, cittadino di uno Stato terzo che non dispone di un titolo di soggiorno e di un permesso di lavoro, nonostante tali risorse economiche consentano a detto cittadino dell'Unione di far fronte, da dieci anni, alle proprie esigenze e a quelle dei suoi familiari senza dover ricorrere al sistema di assistenza sociale di tale Stato membro, eccede manifestamente quanto necessario per proteggere le finanze pubbliche di detto Stato membro.

47 Inoltre, un'interpretazione della condizione relativa al carattere sufficiente delle risorse economiche come quella richiamata al punto 42 della presente sentenza sarebbe contraria all'obiettivo perseguito dalla direttiva 2004/38, ossia, come risulta da una giurisprudenza costante, agevolare l'esercizio del diritto primario e individuale di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, conferito direttamente ai cittadini dell'Unione dall'articolo 21,



paragrafo 1, TFUE, e rafforzare tale diritto (sentenza del 18 dicembre 2014, McCarthy e a., C-202/13, EU:C:2014:2450, punto 31 e giurisprudenza ivi citata).

48 Da quanto precede risulta che il fatto che le risorse economiche di cui un cittadino dell'Unione minorente intende avvalersi, ai fini dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/38, provengano dai redditi ricavati, dal suo genitore cittadino di uno Stato terzo, dall'attività lavorativa che quest'ultimo esercita nello Stato membro ospitante, non osta a che la condizione relativa al carattere sufficiente delle risorse economiche, sancita da detta disposizione, possa essere considerata soddisfatta, anche qualora tale genitore non disponga di un titolo di soggiorno e di un permesso di lavoro in tale Stato membro.

49 Infine, il governo del Regno Unito invoca motivi connessi al mantenimento dell'ordine pubblico per giustificare la restrizione al diritto di soggiorno di un cittadino dell'Unione minorente risultante dal fatto che determinati redditi, derivanti dall'attività lavorativa esercitata, in tale Stato membro, dal genitore di tale minore, cittadino di uno Stato terzo che non dispone di un titolo di soggiorno e di un permesso di lavoro nel Regno Unito, sono esclusi dalla nozione di «risorse economiche sufficienti», ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/38.

50 A tale riguardo, occorre ricordare che, in quanto ratio di una deroga al diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione o dei loro familiari, la nozione di «ordine pubblico» deve essere intesa in modo restrittivo, cosicché la sua portata non può essere determinata unilateralmente dagli Stati membri senza controllo da parte delle istituzioni dell'Unione (sentenza del 13 settembre 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, punto 37 e giurisprudenza ivi citata).

51 La Corte ha quindi dichiarato che la nozione di «ordine pubblico» presuppone, in ogni caso, oltre alla perturbazione dell'ordine sociale insita in qualsiasi infrazione della legge, l'esistenza di una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave rispetto ad un interesse fondamentale della società (sentenza del 13 settembre 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, punto 38).

52 Ebbene, tenuto conto delle circostanze del procedimento principale, si deve constatare, al pari dell'avvocato generale, al paragrafo 78 delle sue conclusioni, che nel caso di specie non sono soddisfatte le condizioni richieste per giustificare, per motivi di ordine pubblico, la restrizione al diritto di soggiorno dei primi due figli della sig.ra Bajratari, risultante dall'esclusione dalla nozione di «risorse economiche sufficienti», ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/38, dei redditi provenienti dall'impiego svolto illegalmente dal loro padre.

53 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alle questioni poste dichiarando che l'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/38 deve essere interpretato nel senso che un cittadino dell'Unione minorente dispone di risorse economiche sufficienti affinché non divenga un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il periodo di soggiorno anche quando tali risorse provengono dai redditi derivanti dall'attività lavorativa svolta illegalmente da suo padre, cittadino di uno Stato terzo che non dispone di un titolo di soggiorno e di un permesso di lavoro in tale Stato membro».

26 marzo 2019, C-129/18 – *SM (Enfant placé sous kafala algérienne)*, ECLI:EU:C:2019:248

Due coniugi di nazionalità francese, residenti nel Regno Unito, hanno chiesto alle autorità di tale Paese un permesso d'ingresso, in qualità di adottata, di una minore algerina, nei riguardi della quale era stata loro conferita in Algeria la presa a carico secondo il regime della kafala, istituto del diritto di famiglia esistente in alcuni Paesi di tradizione islamica. Di fronte al rigetto di tale domanda da parte delle autorità del Regno Unito, la minore ha proposto ricorso giurisdizionale. In tale contesto, la Corte suprema del Regno Unito ha chiesto alla Corte di giustizia se la direttiva 2004/38/CE, relativa alla libera circolazione consenta di qualificare tale minore come «discendente diretto» delle persone che l'hanno accolta a titolo della kafala, nel qual caso essa godrebbe di un diritto di ingresso nel Regno Unito.

La direttiva prevede due possibilità per un minore che non sia cittadino dell'Unione per entrare e soggiornare in uno Stato membro insieme alle persone con le quali ha una «vita familiare». Nel caso dei discendenti diretti, tale diritto di ingresso e di soggiorno è praticamente automatico, mentre, nel caso di ogni altro familiare che sia a carico o conviva con il cittadino dell'Unione titolare del diritto di soggiorno a titolo principale, per la concessione di tali diritti si richiede un previo esame della situazione. Nella sua sentenza, la Corte ha rilevato:

«49 Tra i familiari di un cittadino dell'Unione rientrano, in particolare, in conformità dell'articolo 2, punto 2, lettera c), della direttiva 2004/38, i «discendenti diretti», che hanno meno di 21 anni o che sono a carico.

50 Tale disposizione non contiene alcun rinvio esplicito ai diritti degli Stati membri per determinare il senso e la portata della nozione di «discendente diretto». Pertanto, dalle esigenze tanto dell'applicazione uniforme del diritto dell'Unione quanto del principio di uguaglianza discende che i termini di detta disposizione devono normalmente dar luogo, in tutta l'Unione, ad un'interpretazione autonoma e uniforme (v., in tal senso, sentenza del 21 dicembre 2011, Ziolkowski et Szeja, C-424/10 e C-425/10, EU:C:2011:866, punto 32).

51 Inoltre, la direttiva 2004/38 non contiene alcuna definizione della nozione di «discendente diretto», ai sensi del suo articolo 2, punto 2, lettera c). Pertanto, secondo una costante giurisprudenza della Corte, si deve tener conto, ai fini dell'interpretazione di una norma del diritto dell'Unione, non soltanto della lettera della stessa, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte (sentenza del 7 ottobre 2010, Lassal, C-162/09, EU:C:2010:592, punto 49).

52 A tal riguardo, occorre rilevare che la nozione di «discendente diretto» rinvia di solito all'esistenza di un legame di filiazione, in linea diretta, che unisce la persona interessata ad un'altra persona. In assenza di qualsiasi legame di filiazione tra il cittadino dell'Unione e il minore interessato, quest'ultimo non può essere qualificato come «discendente diretto» del primo, ai sensi della direttiva 2004/38.

53 Pur se tale nozione riguarda primariamente l'esistenza di un legame di filiazione biologica, occorre nondimeno ricordare che, conformemente ad una giurisprudenza costante, la direttiva 2004/38 mira a facilitare l'esercizio del diritto fondamentale e individuale di circolare e di

soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, conferito direttamente ai cittadini dell'Unione dall'articolo 21, paragrafo 1, TFUE ed essa ha segnatamente l'obiettivo di rafforzare il suddetto diritto (sentenze del 12 marzo 2014, O. e B., C-456/12, C-258/12, EU:C:2014:135, punto 35, e del 5 giugno 2018, Coman e a., C-673/16, EU:C:2018:385, punto 18). Alla luce di tali obiettivi, le disposizioni della direttiva 2004/38, ivi compreso il suo articolo 2, punto 2, devono essere interpretate estensivamente (v., in tal senso, sentenze del 16 gennaio 2014, Reyes, C-423/12, EU:C:2014:16, punto 23, e del 10 luglio 2014, Ogieriakhi, C-244/13, EU:C:2014:2068, punto 40).

54 Pertanto, si deve ritenere che la nozione di «legame di filiazione», di cui al punto 52 della presente sentenza, debba essere intesa in senso ampio, cosicché essa ricomprenda qualsiasi legame di filiazione, sia esso di natura biologica o giuridica. Ne consegue che la nozione di «discendente diretto» di un cittadino dell'Unione, ai sensi dell'articolo 2, punto 2, lettera c), della direttiva 2004/38, deve essere intesa nel senso che essa ricomprende tanto il figlio biologico quanto il figlio adottivo di tale cittadino, allorché è dimostrato che l'adozione crea un legame di filiazione giuridica tra il minore e il cittadino dell'Unione interessati.

55 Per contro, la stessa esigenza di interpretazione estensiva non può giustificare un'interpretazione, come quella risultante dal punto 2.1.2 della comunicazione COM (2009) 313 final, in base alla quale rientrerebbe nella nozione di «discendente diretto», ai sensi dell'articolo 2, punto 2, lettera c), della direttiva 2004/38 un minore sottoposto a tutela legale di un cittadino dell'Unione.

56 Poiché il fatto che un minore sia posto sotto il regime della *kafala* algerina non crea un legame di filiazione tra il minore e il suo tutore, non può essere considerato un «discendente diretto» di un cittadino dell'Unione, ai sensi dell'articolo 2, punto 2, lettera c), della direttiva 2004/38, un minore, come SM, posto sotto la tutela legale di cittadini dell'Unione ai sensi di tale regime.

57 Stando così le cose, un minore siffatto rientra, come ha sottolineato il giudice del rinvio, nella nozione di «altro familiare» di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2004/38.

58 Ai sensi di tale disposizione, gli Stati membri, conformemente alla loro legislazione nazionale, agevolano l'ingresso e il soggiorno di «ogni altro familiare, (...), se è a carico o convive, nel paese di provenienza, con il cittadino dell'Unione titolare del diritto di soggiorno a titolo principale».

59 I termini utilizzati nella suddetta disposizione sono quindi idonei a ricomprendere la situazione di un minore che è stato posto, presso cittadini dell'Unione, sotto un regime di tutela legale quale la *kafala* algerina e del quale tali cittadini si sobbarcano il mantenimento, l'istruzione e la protezione, in forza di un impegno assunto sulla base del diritto del paese d'origine del minore.

60 L'obiettivo dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2004/38, consiste, come risulta dal considerando 6 della medesima, nel «preservare l'unità della famiglia in senso più ampio», agevolando l'ingresso e il soggiorno delle persone non rientranti nella definizione di «familiare» di un cittadino dell'Unione contenuta all'articolo 2, punto 2, della suddetta direttiva, ma che tuttavia presentano vincoli familiari stretti e stabili con un cittadino dell'Unione in ragione di circostanze di fatto specifiche, quali una dipendenza economica, un'appartenenza al nucleo familiare o gravi motivi di salute (sentenza del 5 settembre 2012, Rahman e a., C-83/11, EU:C:2012:519, punto 32).

61 Secondo la giurisprudenza della Corte, l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 impone agli Stati membri l'obbligo di concedere un certo vantaggio alle domande presentate dai cittadini di Stati terzi indicati da tale disposizione rispetto alle domande di ingresso e di soggiorno di altri cittadini di Stati terzi (v., in tal senso, sentenze del 5 settembre 2012, Rahman e a., C-83/11, EU:C:2012:519, punto 21, e del 12 luglio 2018, Banger, C-89/17, EU:C:2018:570, punto 31).

62 Conformemente a tale disposizione, gli Stati membri devono, quindi, prevedere la possibilità, per le persone a cui si riferisce la stessa disposizione, di ottenere una decisione sulla loro domanda che sia fondata su un esame approfondito della loro situazione personale, che tenga conto dei diversi fattori pertinenti e che, in caso di rifiuto, sia motivata (v., in tal senso, sentenze del 5 settembre 2012, Rahman e a., C-83/11, EU:C:2012:519, punti 22 e 23, e del 12 luglio 2018, Banger, C-89/17, EU:C:2018:570, punti 38 e 39).

63 È ben vero che ciascuno Stato membro dispone di un ampio potere discrezionale quanto alla scelta degli elementi da prendere in considerazione, purché la loro legislazione preveda criteri che siano conformi al significato abituale del termine «agevola», contenuto nell'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, e che non privino tale disposizione del suo effetto utile (v., in tal senso, sentenze del 5 settembre 2012, Rahman e a., C-83/11, EU:C:2012:519, punto 24, e del 12 luglio 2018, Banger, C-89/17, EU:C:2018:570, punto 40).

64 Tale margine di discrezionalità, alla luce del considerando 31 della direttiva 2004/38, deve essere, tuttavia, esercitato alla luce e nel rispetto delle disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») (v., per analogia, sentenza del 6 dicembre 2012, O e a., C-356/11 e C-357/11, EU:C:2012:776, punti 79 e 80 nonché giurisprudenza ivi citata). [...]

68 Per rispettare tali disposizioni nell'esercizio del loro potere discrezionale, incombe quindi alle autorità nazionali competenti, in sede di attuazione dell'obbligo di agevolare l'ingresso e il soggiorno degli altri familiari, previsto dall'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2004/38, di procedere a una valutazione equilibrata e ragionevole di tutte le circostanze attuali e pertinenti del caso di specie, tenendo conto di tutti gli interessi presenti e, in particolare, dell'interesse superiore del minore interessato (v., in tal senso, sentenze del 6 dicembre 2012, O e a., C-356/11 et C-357/11, EU:C:2012:776, punto 81; del 13 settembre 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punto 85, nonché del 13 settembre 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, punto 41).

69 Tale valutazione deve prendere in considerazione, in particolare, l'età in cui il minore è stato sottoposto al regime della *kafala* algerina, l'esistenza di una vita comune che il minore conduce con i suoi tutori a partire dalla sua sottoposizione a tale regime, il grado delle relazioni affettive che si sono instaurate tra il minore e i suoi tutori, nonché il livello di dipendenza del minore nei confronti dei suoi tutori, per il fatto che questi ultimi assumono la potestà genitoriale e l'onere legale e finanziario del minore.

70 Nell'ambito di tale valutazione, si deve altresì tener conto degli eventuali rischi, concreti e individualizzati che il minore interessato sia vittima di un abuso, di sfruttamento o di tratta dei minori. Siffatti rischi non possono, tuttavia, essere presunti in considerazione del fatto che la procedura di assoggettamento al regime della *kafala* algerina è basata su una valutazione dell'idoneità

dell'adulto e dell'interesse del minore che sarebbe meno approfondita del procedimento condotto, nello Stato membro ospitante, ai fini dell'adozione o della collocazione di un minore in un nucleo familiare o del fatto che la procedura prevista dalla Convenzione dell'Aia del 1996 non è stata applicata per mancanza della ratifica di tale Convenzione da parte dello Stato terzo interessato. Circostanze del genere devono, al contrario, essere bilanciate con gli altri elementi di fatto pertinenti, come quelli esposti al punto precedente.

71 Nell'ipotesi in cui, in esito alla valutazione degli elementi menzionati ai punti 69 e 70 della presente sentenza, fosse stabilito che il minore sottoposto al regime della *kafala* algerina e i suoi tutori, cittadini dell'Unione, sono destinati a condurre una vita familiare effettiva e che tale minore dipende dai suoi tutori, i requisiti connessi al diritto fondamentale al rispetto della vita familiare, considerati congiuntamente all'obbligo di tenere conto dell'interesse superiore del minore, esigono, in linea di principio, che sia concesso un diritto di ingresso e di soggiorno a detto minore in quanto altro familiare di cittadini dell'Unione, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2004/38, letto alla luce dell'articolo 7 e dell'articolo 24, paragrafo 2, della Carta, al fine di consentire al minore di vivere con i suoi tutori nello Stato membro ospitante di questi ultimi.

72 Una conclusione siffatta si impone a maggior ragione nel caso in cui, a causa del rifiuto di accordare al minore sottoposto al regime della *kafala* algerina il diritto di ingresso e di soggiorno nello Stato membro ospitante dei suoi tutori, che sono cittadini dell'Unione, viene, di fatto, impedito a questi ultimi di condurre una vita comune in tale Stato membro, giacché uno di essi si vede costretto a rimanere, con il minore, nello Stato terzo di origine di quest'ultimo per occuparsene.

73 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, si deve risolvere la prima questione nel modo seguente:

- la nozione di «discendente diretto» di un cittadino dell'Unione contenuta all'articolo 2, punto 2, lettera c), della direttiva 2004/38, deve essere interpretata nel senso che essa non ricomprende un minore posto sotto la tutela legale permanente di un cittadino dell'Unione a titolo della *kafala* algerina, in quanto tale sottoposizione non crea alcun legame di filiazione tra loro;
- è tuttavia compito delle autorità nazionali competenti agevolare l'ingresso e il soggiorno di un minore siffatto in quanto altro familiare di un cittadino dell'Unione, conformemente all'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), di tale direttiva, letto alla luce dell'articolo 7 e dell'articolo 24, paragrafo 2, della Carta, procedendo ad una valutazione equilibrata e ragionevole di tutte le circostanze attuali e pertinenti del caso di specie, che tenga conto dei diversi interessi presenti e, in particolare, dell'interesse superiore del minore in questione. Nell'ipotesi in cui, in esito a tale valutazione, fosse stabilito che il minore e il suo tutore, cittadino dell'Unione, sono destinati a condurre una vita familiare effettiva e che tale minore dipende dal suo tutore, i requisiti connessi al diritto fondamentale al rispetto della vita familiare, considerati congiuntamente all'obbligo di tener conto dell'interesse superiore del minore, esigono, in linea di principio, che sia concesso al suddetto minore un diritto di ingresso e di soggiorno al fine di consentirgli di vivere con il suo tutore nello Stato membro ospitante di quest'ultimo».

Delle cittadine dei Paesi Bassi, che possedevano una seconda cittadinanza di uno Stato terzo, hanno adito gli organi giurisdizionali dei Paesi Bassi a seguito del rifiuto del ministero degli Affari esteri di esaminare le loro domande di rinnovo del passaporto nazionale. Il rifiuto del ministero si basava sulla legge in materia di cittadinanza dei Paesi Bassi, la quale prevede che un maggiorenne perde tale cittadinanza se possiede anche una cittadinanza straniera e se, durante la sua maggiore età, ha avuto la residenza principale per un periodo ininterrotto di dieci anni fuori dai Paesi Bassi e dall'Unione europea. Tuttavia, il periodo di dieci anni si interrompe se l'interessato ha la sua residenza principale nei Paesi Bassi o nell'Unione europea per un periodo di almeno un anno. Allo stesso modo, vi è interruzione se l'interessato richiede il rilascio di una dichiarazione sul possesso della cittadinanza dei Paesi Bassi, di un passaporto o di una carta d'identità dei Paesi Bassi. Un nuovo periodo di dieci anni inizia a decorrere dal giorno del rilascio di uno di tali documenti. Inoltre, un minore perde, in linea di principio, la cittadinanza dei Paesi Bassi se suo padre o sua madre perdono tale cittadinanza.

Chiamato a pronunciarsi su tali controversie, il Consiglio di Stato ha chiesto lumi sul margine di discrezionalità di cui dispongono gli Stati membri nel fissare le condizioni di perdita della cittadinanza e ha sottoposto alla Corte di giustizia una questione a tal riguardo. Più in particolare, il Consiglio di Stato olandese ha chiesto se la perdita automatica della cittadinanza dei Paesi Bassi, che comporta a sua volta la perdita della cittadinanza dell'Unione, sia compatibile con il diritto dell'Unione.

La Corte ha rilevato quanto segue:

«34 Nel caso di specie, dalla decisione di rinvio emerge che, con l'adozione dell'articolo 15, paragrafo 1, lettera c), della legge sulla cittadinanza, il legislatore dei Paesi Bassi ha inteso introdurre un regime volto, segnatamente, a evitare gli effetti indesiderati del possesso, da parte di una stessa persona, di più cittadinanze. Il governo dei Paesi Bassi precisa, peraltro, nelle osservazioni presentate alla Corte, che uno degli obiettivi della legge sulla cittadinanza è impedire che ottengano o mantengano la cittadinanza dei Paesi Bassi persone che non abbiano o non abbiano più un legame con il Regno dei Paesi Bassi. L'obiettivo dell'articolo 16, paragrafo 1, lettera d), di tale legge consisterebbe, dal canto suo, nel ripristinare l'unità della cittadinanza all'interno della famiglia.

35 Come indicato dall'avvocato generale ai paragrafi 53 e 55 delle sue conclusioni, nell'esercizio della propria competenza a definire i modi di acquisto e di perdita della cittadinanza, è legittimo per uno Stato membro considerare che la cittadinanza sia espressione di un legame effettivo tra se stesso e i propri cittadini e collegare, di conseguenza, all'assenza o alla cessazione di un siffatto legame effettivo la perdita della sua cittadinanza. È parimenti legittimo che uno Stato membro voglia tutelare l'unità della cittadinanza all'interno di una stessa famiglia.

36 A tal riguardo, si può considerare che un criterio come quello di cui all'articolo 15, paragrafo 1, lettera c), della legge sulla cittadinanza, basato sulla residenza abituale dei cittadini del Regno dei Paesi Bassi per un periodo ininterrotto di dieci anni al di fuori di tale Stato membro e dei territori a cui è applicabile il Trattato UE, rifletta l'assenza di tale legame effettivo. Analogamente, si può

considerare che, come rilevato dal governo dei Paesi Bassi riguardo all'articolo 16, paragrafo 1, lettera d), di tale legge, l'assenza di legame effettivo tra i genitori di un minore e il Regno dei Paesi Bassi implichi, in linea di principio, l'assenza di tale legame tra detto minore e detto Stato membro.

37 La legittimità, in via di principio, della perdita della cittadinanza di uno Stato membro in siffatte situazioni è, inoltre, corroborata dalle disposizioni dell'articolo 6 e dell'articolo 7, paragrafi da 3 a 6, della convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia, che prevedono, in situazioni simili, che un individuo possa perdere la cittadinanza di uno Stato contraente, purché non diventi apolide. Nel caso di specie, tale rischio di apolidia è escluso dalle disposizioni nazionali di cui al procedimento principale, dato che la loro applicazione è subordinata al possesso da parte dell'interessato, oltre che della cittadinanza dei Paesi Bassi, di quella di un altro Stato. Analogamente, l'articolo 7, paragrafo 1, lettera e), e paragrafo 2, della convenzione sulla cittadinanza dispone che uno Stato membro possa prevedere la perdita della propria cittadinanza, segnatamente, nel caso di un maggiorenne, qualora manchi qualsiasi legame effettivo tra tale Stato e un cittadino che risieda abitualmente all'estero e, nel caso di un minore, per il figlio i cui genitori perdano la cittadinanza di detto Stato.

38 Tale legittimità è ulteriormente rafforzata dal fatto che, come rileva il giudice del rinvio, se la persona interessata chiede, entro il periodo di dieci anni di cui all'articolo 15, paragrafo 1 lettera c), della legge sulla cittadinanza, il rilascio di una dichiarazione sul possesso della cittadinanza dei Paesi Bassi, di un documento di viaggio o di una carta d'identità dei Paesi Bassi, ai sensi della legge sui passaporti, il legislatore dei Paesi Bassi considera che tale persona intende così mantenere un legame effettivo con il Regno dei Paesi Bassi, tant'è che, ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 4, della legge sulla cittadinanza, il rilascio di uno di tali documenti interrompe detto periodo ed esclude, pertanto, la perdita della cittadinanza dei Paesi Bassi.

39 In tali circostanze, il diritto dell'Unione non osta, in linea di principio, a che, in situazioni come quelle di cui all'articolo 15, paragrafo 1, lettera c), della legge sulla cittadinanza e all'articolo 16, paragrafo 1, lettera d), di tale legge, uno Stato membro preveda, per motivi d'interesse generale, la perdita della sua cittadinanza, quand'anche tale perdita comportasse, per l'interessato, quella del suo status di cittadino dell'Unione.

40 Tuttavia, le autorità nazionali competenti e gli organi giurisdizionali nazionali devono verificare se la perdita della cittadinanza dello Stato membro interessato, qualora comporti la perdita dello status di cittadino dell'Unione e dei diritti che ne discendono, rispetti il principio di proporzionalità per quanto riguarda le conseguenze che essa determina sulla situazione dell'interessato e, se del caso, dei suoi familiari, sotto il profilo del diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 2 marzo 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punti 55 e 56).

41 La perdita ipso iure della cittadinanza di uno Stato membro sarebbe incompatibile con il principio di proporzionalità se le norme nazionali pertinenti non consentissero, in nessun momento, un esame individuale delle conseguenze determinate da tale perdita, per gli interessati, sotto il profilo del diritto dell'Unione.

42 Ne consegue che, in una situazione, come quella di cui al procedimento principale, in cui la perdita della cittadinanza di uno Stato membro avviene ipso iure e comporta la perdita dello status

di cittadino dell'Unione, le autorità e gli organi giurisdizionali nazionali competenti devono poter esaminare, in via incidentale, le conseguenze di tale perdita di cittadinanza e, se del caso, far riacquistare ex tunc la cittadinanza all'interessato, in occasione della domanda, da parte di quest'ultimo, di un documento di viaggio o di qualsiasi altro documento che attesti la sua cittadinanza.

43 Peraltro, il giudice del rinvio rileva, in sostanza, che tanto il ministro quanto gli organi giurisdizionali competenti sono chiamati, in forza del diritto nazionale, a esaminare la possibilità di conservare la cittadinanza dei Paesi Bassi nell'ambito del procedimento relativo alle domande di rinnovo di passaporti, effettuando una valutazione completa alla luce del principio di proporzionalità sancito dal diritto dell'Unione.

44 Un tale esame richiede una valutazione della situazione individuale dell'interessato e della sua famiglia al fine di determinare se la perdita della cittadinanza dello Stato membro interessato, qualora comporti quella dello status di cittadino dell'Unione, abbia conseguenze che inciderebbero in modo sproporzionato, rispetto all'obiettivo perseguito dal legislatore nazionale, sullo sviluppo normale della sua vita familiare e professionale, sotto il profilo del diritto dell'Unione. Siffatte conseguenze non possono essere ipotetiche o eventuali. [...]

46 Per quanto riguarda le circostanze relative alla situazione individuale dell'interessato, che possono essere rilevanti ai fini della valutazione che le autorità nazionali competenti e gli organi giurisdizionali nazionali devono effettuare nel caso di specie, si deve menzionare, in particolare, che, a seguito della perdita ipso iure della cittadinanza dei Paesi Bassi e dello status di cittadino dell'Unione, l'interessato sarebbe esposto a limitazioni nell'esercizio del suo diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri che possono, se del caso, rendergli particolarmente difficile continuare a recarsi nei Paesi Bassi o in un altro Stato membro al fine di mantenere legami regolari e effettivi con i suoi familiari, di esercitarvi la sua attività professionale o di intraprendervi le iniziative necessarie per esercitarvi una siffatta attività. Sono altresì rilevanti, da un lato, il fatto che l'interessato non avrebbe potuto rinunciare alla cittadinanza di uno Stato terzo e, per questo, gli si applica l'articolo 15, paragrafo 1, lettera c), della legge sulla cittadinanza e, dall'altro, il serio rischio di deterioramento sostanziale della sicurezza o della libertà di movimento al quale sarebbe esposta la persona interessata a motivo dell'impossibilità di beneficiare, sul territorio dello Stato terzo in cui tale persona risiede, della protezione consolare ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2, lettera c), TFUE.

47 Per quanto attiene ai minori, le autorità amministrative o giudiziarie competenti devono, inoltre, prendere in considerazione, nell'ambito del loro esame individuale, l'eventuale esistenza di circostanze da cui risulti che la perdita, per il minore interessato, della cittadinanza dei Paesi Bassi, che il legislatore nazionale collega alla perdita della cittadinanza dei Paesi Bassi di uno dei suoi genitori al fine di preservare l'unità nazionale all'interno della famiglia, non corrisponde, a motivo delle conseguenze che ha per tale minore sotto il profilo del diritto dell'Unione, all'interesse superiore del minore, quale sancito dall'articolo 24 della Carta.

48 Tenuto conto delle considerazioni che precedono, si deve rispondere alla questione sollevata dichiarando che l'articolo 20 TFUE, letto alla luce degli articoli 7 e 24 della Carta, deve essere



interpretato nel senso che esso non osta a una normativa di uno Stato membro, come quella di cui al procedimento principale, che prevede, a determinate condizioni, la perdita ipso iure della cittadinanza di tale Stato membro comportando, nel caso di persone che non sono in possesso anche della cittadinanza di un altro Stato membro, la perdita del loro status di cittadino dell'Unione e dei diritti ad esso correlati, a condizione che le autorità nazionali competenti, inclusi, se del caso, gli organi giurisdizionali nazionali, possano esaminare, in via incidentale, le conseguenze di tale perdita della cittadinanza e, eventualmente, far riacquistare ex tunc la cittadinanza agli interessati, in occasione della domanda, da parte dei medesimi, di un documento di viaggio o di qualsiasi altro documento comprovante la loro cittadinanza. Nell'ambito di siffatto esame, tali autorità e organi giurisdizionali devono verificare se la perdita della cittadinanza dello Stato membro interessato, che comporta quella dello status di cittadino dell'Unione, rispetti il principio di proporzionalità con riferimento alle conseguenze che essa determina sulla situazione di ogni interessato e, se del caso, su quella dei suoi familiari, sotto il profilo del diritto dell'Unione».

## 2. Libertà di circolazione dei lavoratori

### 2.1. Nozione di lavoratore

12 febbraio 1974, *Giovanni Maria Sotgiu c. Deutsche Bundespost*, causa 152/73, Racc. 153.

*Il signor Giovanni Maria Sotgiu, cittadino italiano, veniva assunto nel 1965 come lavoratore qualificato dalla Deutsche Bundespost di Stoccarda. Il signor Sotgiu, poiché la sua famiglia aveva mantenuto la residenza in Italia, percepiva sin dall'assunzione di un'indennità di separazione di 7,50 DM, come i suoi colleghi cittadini tedeschi destinati ad una sede diversa dalla loro residenza.*

*A partire dal 1 aprile 1965 una circolare del Ministro federale dell'interno innalzava a 10 DM l'indennità di separazione per i lavoratori destinati ad una diversa dalla loro residenza a condizione questa fosse compresa nel territorio della Repubblica federale di Germania. Il signor Sotgiu, la cui residenza era invece al di fuori della Repubblica federale di Germania, continuava a percepire un'indennità di 7,50 DM.*

*Ritenendo, quindi, di aver subito una discriminazione vietata dall'art. 7 del regolamento del Consiglio 1612/68/CEE, relativo alla libera circolazione dei lavoratori nell'ambito della Comunità, il signor Sotgiu adiva l'Arbeitsgericht di Stoccarda.*

*Esauriti, senza successo, i primi due gradi di giudizio il signor Sotgiu proponeva ricorso per cassazione al Bundesarbeitsgericht che rinviava pregiudizialmente, ai sensi dell'art. 177 TCE (ora art. 267 TFUE) alla Corte di giustizia per l'interpretazione delle norme comunitarie in questione.*

*Il giudice a quo chiedeva alla Corte, anzitutto, di interpretare l'applicabilità e la portata della deroga stabilita l'art. 48, n. 4, TCE (ora art. 45 TFUE).*

*La Corte ha osservato:*

« 3. L'art. 48 del Trattato [ora art. 45 TFUE] garantisce la libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità e prevede all'uopo (art. 48, n. 2) "l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro".

L'art. 7, n. 1, del regolamento n. 1612/68 precisa al riguardo che "il lavoratore cittadino di uno Stato membro non può ricevere sul territorio degli altri Stati membri, a motivo della propria cittadinanza, un trattamento diverso da quello dei lavoratori nazionali per quanto concerne le

condizioni di impiego e di lavoro, in particolare in materia di retribuzione... “.

Il n. 4 del citato articolo recita: “tutte le clausole di contratti collettivi o individuali o di altre regolamentazioni collettive concernenti l'accesso all'impiego, l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro e di licenziamento, sono nulle di diritto nella misura in cui prevedano o autorizzino condizioni discriminatorie nei confronti dei lavoratori cittadini degli altri Stati membri”.

In forza dell'art. 48 [ora art. 45 TFUE], n. 4, del Trattato, le disposizioni sovrammenzionate non si applicano tuttavia “agli impieghi nella pubblica amministrazione”.

È perciò necessario accertare la portata della suddetta deroga.

4. Tenuto conto del carattere fondamentale che assumono nel sistema del Trattato i principi della libera circolazione e della parità di trattamento dei lavoratori all'interno della Comunità, alle deroghe ammesse dal n. 4 dell'art. 48 [ora art. 45 TFUE] non può essere attribuita una portata più ampia di quella connessa al perseguimento del loro specifico scopo.

Gli interessi, che la clausola di deroga permette agli Stati membri di tutelare, sono salvaguardati grazie alla libertà di assumere cittadini stranieri soltanto in certi settori e per certe attività della pubblica amministrazione.

La citata norma non può invece giustificare discriminazioni in materia di retribuzione o di altre condizioni di lavoro nei confronti di lavoratori già entrati al servizio dell'amministrazione.

L'avvenuta assunzione dimostra infatti, di per se stessa, che non sono in causa gli interessi in difesa dei quali l'art. 48 [ora art. 45 TFUE], n. 4, consente di derogare al principio di non-discriminazione.

5. Occorre, in secondo luogo, stabilire se la portata della deroga di cui all'art. 48 [ora art. 45 TFUE], n. 4, possa dipendere dalla natura giuridica del rapporto di lavoro.

In mancanza di qualsiasi distinzione nelle norme in esame, è irrilevante accertare se un lavoratore abbia la qualifica di operaio, impiegato privato o impiegato pubblico e se il suo rapporto di dipendenza sia disciplinato dal diritto pubblico oppure dal diritto privato.

Le nozioni giuridiche utilizzate in questo campo variano a seconda dei singoli Stati e non possono perciò fornire alcun criterio d'interpretazione valido a livello del diritto comunitario.

6. L'art. 48 [ora art. 45 TFUE], n. 4, del Trattato va quindi interpretato nel senso che la deroga in esso prevista concerne esclusivamente l'accesso ad impieghi presso una pubblica amministrazione, senza alcun riguardo alla natura giuridica del rapporto che si instaura fra il lavoratore e detta amministrazione».

*Chiedeva inoltre di verificare se l'indennità di separazione rientrasse nella nozione di condizioni di lavoro del regolamento 1612/68/CEE.*

*La Corte ha osservato:*

« 8. L'art. 7 del regolamento n. 1612/68 intende garantire la parità di trattamento dei lavoratori cittadini degli Stati membri in relazione a tutte le norme legali o contrattuali che disciplinano la loro situazione, ed in particolare i loro diritti pecuniari.

L'indennità di separazione, in quanto serve a compensare il lavoratore per i disagi che il medesimo subisce in seguito alla separazione dalla propria famiglia, rappresenta una retribuzione aggiuntiva e rientra perciò nella nozione di “condizioni di lavoro” ai sensi del regolamento in esame.

In proposito, è irrilevante accertare se tale indennità venga corrisposta in forza di una legge o di un obbligo contrattuale oppure venga versata dallo Stato (qui in veste di datore di lavoro) a titolo facoltativo.

In sostanza, quando lo Stato fa uso di una simile facoltà a beneficio dei propri cittadini, esso è tenuto a farne uso anche a beneficio dei lavoratori, cittadini degli altri Stati membri, che si trovino nella stessa situazione ».

*Infine, di verificare se il divieto di discriminazione dei lavoratori stabilito dall'art. 7 del*

*regolamento 1612/68/CEE sussistesse solo in base alla cittadinanza o anche alla residenza.*

*La Corte ha osservato:*

« 11. Il principio della parità di trattamento, enunciato sia nel Trattato, sia nel regolamento n. 1612/68, vieta non soltanto le discriminazioni palesi in base alla cittadinanza, ma altresì qualsiasi discriminazione dissimulata che, pur fondandosi su altri criteri di riferimento, pervenga al medesimo risultato.

Una simile interpretazione, necessaria a garantire l'efficacia di uno dei principi basilari della Comunità, è espressamente riconosciuta dal preambolo (5 considerando) del regolamento n. 1612/68, in cui si legge che la parità di trattamento dei lavoratori deve essere assicurata "di diritto e di fatto".

Non è quindi escluso che i criteri basati sul luogo d'origine o sulla residenza di un lavoratore possano, in determinate circostanze, avere gli stessi effetti pratici della discriminazione proibita dal Trattato e dal regolamento n. 1612/68.

12. Tuttavia, non è questo il caso dell'indennità di separazione, qualora ai fini della concessione e del versamento della medesima vengano prese in considerazione le differenze obiettive che possono esistere nella situazione dei lavoratori a seconda che, al momento dell'assunzione, essi abbiano la residenza nel territorio nazionale oppure all'estero.

Sotto questo aspetto, la differenza nell'ammontare versato può essere giustificata dal fatto che i dipendenti residenti nel territorio nazionale godono dell'indennità di separazione per un periodo di tempo limitato e sono obbligati a trasferire la propria residenza nella sede di servizio, mentre i lavoratori, di qualunque nazionalità, con residenza all'estero non sono tenuti al trasloco e godono della indennità di separazione a tempo indeterminato.

In conclusione, non si può parlare di una discriminazione contraria al Trattato ed al regolamento n. 1612/68, se, confrontando i due sistemi d'indennità nel loro complesso, risulta che il lavoratore con residenza all'estero non è svantaggiato rispetto al lavoratore residente nel territorio nazionale.

13. Il tener conto della residenza in un altro Stato membro ai fini dell'attribuzione dell'indennità di separazione può quindi, in determinati casi, costituire una discriminazione incompatibile coll'art. 7, nn. 1 e 4, del regolamento n. 1612/68.

Non v'è però discriminazione se il sistema d'indennità tiene conto di differenze obiettive nella situazione dei lavoratori a seconda che, al momento dell'assunzione, essi risiedessero nel territorio nazionale oppure all'estero ».

12 dicembre 1974, *B.N.O. Walrave, L.J.N. Koch c. Association Union Cycliste Internationale, Koninklijke Nederlandsche Wielren Unie e Federacion Española Ciclismo*, causa 36/74, Racc. 1405.

*I signori Walrave e Koch, entrambi di nazionalità olandese, esercitavano l'attività di allenatori nelle corse ciclistiche degli stayers, gare di mezzofondo nelle quali i ciclisti corrono dietro motociclette. Il regolamento dell'Union Cycliste Internationale che disciplina i campionati mondiali di mezzofondo stabiliva l'obbligo per l'allenatore di avere la medesima cittadinanza del ciclista. I signori Walrave e Koch, ritenendo questa disposizione incompatibile con le norme del Trattato in materia di libertà di circolazione dei lavoratori nella Comunità, adivano l'Arrondissementsrechtbank di Utrecht chiedendone l'annullamento. Il giudice adito, ritenendo necessario per la soluzione della controversia l'interpretazione del diritto comunitario in questione, rinviava pregiudizialmente alla Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 177 TCE (ora art. 267 TFUE).*

*Sull'applicazione del Trattato all'attività sportiva, la Corte ha osservato:*

«4/6. Considerati gli obiettivi della Comunità, l'attività sportiva è disciplinata dal diritto

comunitario solo in quanto configurabile come attività economica ai sensi dell'art. 2 del Trattato [ora art. 3 TUE]. In particolare, quando una simile attività riveste il carattere di una prestazione di lavoro subordinato o di una prestazione di servizio retribuita, essa rientra nell'ambito d'applicazione degli artt. 48-51 [ora artt. 45- 48 TFUE] o 59-66 [ora artt. 56 - 62 TFUE] del Trattato, a seconda dei casi. Tali norme, che rendono operante il principio generale stabilito dall'art. 7 del Trattato, vietano qualsiasi discriminazione, fondata sulla cittadinanza, che possa ostacolare l'esercizio delle attività da esse disciplinate.

7/10. Sotto questo profilo, il tipo di rapporto giuridico da cui traggono origine dette prestazioni è irrilevante, poiché il principio della non discriminazione vale indistintamente per tutte le prestazioni di lavoro o di servizi. Esula da tale divieto la composizione di squadre sportive – e in particolare delle rappresentative nazionali – operata esclusivamente in base a criteri tecnico-sportivi; è perciò impossibile configurare tale attività sotto il profilo economico. Tale interpretazione derogatoria, comunque, va intesa molto rigorosamente e non può estendersi oltre i limiti ben precisi del settore cui si riferisce. A questo proposito, e al giudice nazionale che spetta accertare la natura dell'attività oggetto della causa dinanzi a lui promossa, e, in particolare, di decidere se nello sport in questione allenatore e corridore costituiscano una squadra ».

*Sulla possibilità per un regolamento adottato da una federazione sportiva di essere incompatibile con il Trattato, la Corte ha osservato:*

« 16/19. Gli artt. 7, 48 [ora art. 45 TFUE] e 59 [ora art. 56 TFUE] vietano, nei settori da essi rispettivamente disciplinati, qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza. Tale divieto riguarda non solo gli atti dell'autorità pubblica, ma le norme di qualsiasi natura dirette a disciplinare collettivamente il lavoro subordinato e la prestazione di servizi. Infatti, l'abolizione fra gli Stati membri degli ostacoli alla libera circolazione delle persone ed alla libera prestazione di servizi – che costituisce uno degli obiettivi fondamentali della Comunità, consacrato nell'. 3, lettera c), del Trattato – sarebbe compromessa se oltre alle limitazioni stabilite da norme statali non si eliminassero anche quelle poste da associazioni o organismi non di diritto pubblico nell'esercizio della loro autonomia giuridica. Inoltre, poiché nei vari Paesi membri la prestazione del lavoro è disciplinata talvolta da norme emanate dallo Stato, talvolta da contratti o atti di natura privatistica, se il divieto sancito dal diritto comunitario avesse valore unicamente per gli atti della pubblica autorità, potrebbe scaturirne una difformità d'applicazione.

20/22. Indubbiamente, gli artt. 60, 3) comma, 62 e 64 riguardano espressamente, per quanto concerne la prestazione di servizi, l'abolizione di provvedimenti statali. Tale circostanza, tuttavia, non sminuisce la portata generale dell'art. 59 [ora art. 56 TFUE], il quale non fa alcuna distinzione riguardo all'origine delle restrizioni da eliminare. D'altra parte, e pacifico che l'art. 48 [ora art. 45 TFUE], che prescrive l'abolizione di qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza nel settore del lavoro subordinato, si applica anche ai contratti ed ai regolamenti posti in essere da soggetti diversi dalla pubblica autorità. Ne consegue che l'art. 7, n. 4, del regolamento n. 1612/68 estende il divieto di discriminazione ai “contratti” ed “alle altre regolamentazioni collettive” in materia di lavoro.

23/25. Le attività di cui all'art. 59 [ora art. 56 TFUE] differiscono da quelle considerate dall'art. 48 [ora art. 45 TFUE] non già per la loro natura, ma solo per il fatto di non essere disciplinate da un contratto di lavoro. Quest'unica differenza non può giustificare un'interpretazione che limiti la sfera di applicazione del principio di libertà in questione. Ne consegue che le disposizioni degli artt. 7, 48 [ora art. 45 TFUE] e 59 [ora art. 56 TFUE] del Trattato possono essere prese in considerazione dal giudice nazionale al fine di valutare la validità o l'efficacia di una norma contenuta nel regolamento di un'organizzazione sportiva ».

*La Corte ha così interpretato il principio di non discriminazione:*

« 28/29. 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. Spetta al giudice nazionale accertare, caso per caso, l'esistenza di tale nesso spaziale, e, per quanto riguarda l'efficacia giuridica del rapporto in questione, ravvisare le eventuali violazioni del principio di non discriminazione ».

*La Corte ha, infine, sulla diretta efficacia dell'art. 59 TCE (ora art. 56 TFUE):*

« 31/34. Come si è visto, l'art. 59 [ora art. 56 TFUE] prescrive fra l'altro, per quanto attiene alla prestazione di servizi, l'abolizione di qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza del prestatore. Tale norma, nel settore specifico della prestazione di servizi, concretizza il principio programmatico di non discriminazione sancito dall'art. 7 riguardo al complesso delle materie disciplinate dal Trattato e dall'art. 48 [ora art. 45 TFUE] per quanto concerne il settore del lavoro subordinato. Come questa Corte ha già affermato per diritto (sentenza 3 dicembre 1974 nella causa 33-74, *Van Binsbergen*), l'art. 59 [ora art. 56 TFUE] vieta in maniera categorica che, alla scadenza del periodo di transizione, gli ordinamenti giuridici interni degli Stati membri possano infraporre alla prestazione di servizi – almeno nei confronti dei cittadini dei paesi della Comunità – qualsiasi ostacolo o limitazione fondata sulla cittadinanza del prestatore. Se ne deve concludere che l'art. 59 [ora art. 56 TFUE], 1) comma, prescrivendo l'abolizione di qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza, attribuisce ai singoli, a decorrere dalla scadenza del periodo di transizione, diritti soggettivi che il giudice nazionale è tenuto a tutelare».

23 marzo 1982, *D.M. Levin c. Segretario di Stato per la giustizia*, causa 53/81, Racc. 1035.

*La signora Levin, cittadina britannica coniugata con un cittadino di un paese terzo, chiedeva un permesso di soggiorno nei Paesi Bassi. La sua richiesta veniva respinta con provvedimento del capo della polizia di Amsterdam. Quest'ultimo affermava, infatti, che in base alla normativa olandese relativa all'ingresso degli stranieri nei Paesi Bassi il rilascio di un permesso di soggiorno alla signora Levin sarebbe stato in contrasto con l'interesse generale poiché la richiedente non esercitava nessuna attività lavorativa e, quindi, non poteva essere considerata, ai sensi della normativa olandese, una cittadina comunitaria privilegiata.*

*La signora Levin presentava domanda di revisione al Segretario di Stato per la giustizia sostenendo che il fatto di non esercitare alcuna attività lavorativa nei Paesi Bassi non fosse un valido motivo per rifiutarle il permesso di soggiorno poiché, comunque, disponeva di redditi sufficienti per provvedere al proprio sostentamento. Vedendosi respingere la propria istanza, la signora Levin ricorreva al Consiglio di Stato facendo presente di avere, nel frattempo, intrapreso un'attività lavorativa nei Paesi Bassi. Il giudice adito, sospeso il procedimento, ricorreva alla Corte di giustizia per verificare la compatibilità della normativa olandese in questione con le norme comunitarie in materia di libera circolazione dei lavoratori, in particolare l'art. 48 TCE (ora art. 45 TFUE) e le normative che hanno provveduto alla sua attuazione il regolamento 1612/68/CEE e la direttiva 68/360/CEE.*

*La Corte ha prima definito la nozione di attività lavorativa subordinata:*

« 7. Ai sensi dell'art. 48 del Trattato [ora art. 45 TFUE] , all'interno della Comunità è garantita la libera circolazione dei lavoratori. Ciò implica l'abolizione di qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza tra i lavoratori degli Stati membri, per quel che riguarda l'occupazione, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro, nonché il diritto, salve le limitazioni dettate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica, di accettare offerte di lavoro effettivamente esistenti, di trasferirsi liberamente, a questo scopo, sul territorio degli Stati membri, di soggiornarvi onde

svolgervi un'attività lavorativa e di rimanervi dopo la cessazione di questa attività.

8. Questa disposizione è stata attuata, fra l'altro, mediante il regolamento del consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità (GU n. L 257, pag. 2) e mediante la direttiva del Consiglio, di pari data, n. 68/360, relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei lavoratori degli Stati membri e delle loro famiglie all'interno della Comunità (GU n. L 257, pag. 13). Ai sensi dell'art. 1 del regolamento n. 1612/68, ogni cittadino di uno Stato membro, qualunque sia il suo luogo di residenza, ha il diritto di accedere ad un'attività subordinata e di esercitarla sul territorio di un altro Stato membro, conformemente alle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative che disciplinano l'occupazione dei lavoratori cittadini di detto Stato.

9. Benché i diritti scaturenti dal principio della libera circolazione dei lavoratori e, più particolarmente, il diritto di accedere e soggiornare sul territorio di uno Stato membro siano dunque rispettivamente connessi alla qualifica di lavoratore o di persona che esercita un'attività subordinata o che intende intraprendere detta attività, le espressioni « lavoratore » e « attività subordinata » non sono espressamente definiti da alcuna norma disciplinante la materia. Onde determinare il loro significato è quindi d'uopo avvalersi dei principi interpretativi generalmente ammessi, assumendo come base il senso che correntemente si attribuisce a queste espressioni nel loro contesto ed alla luce delle finalità del Trattato. (...)

11. Tuttavia, questo argomento non può venire accolto. Come la Corte ha già affermato nella sentenza 19 marzo 1964 (Unger, 75/63, Racc. pag. 367) le espressioni « lavoratore » e « attività subordinata » non si possono definire mediante rinvio alla normativa degli Stati membri, ma hanno portata comunitaria. In caso contrario, sarebbero compromesse le norme comunitarie in materia di libera circolazione dei lavoratori, giacché la portata di queste espressioni potrebbe venir fissata e modificata unilateralmente, eludendo il controllo delle istituzioni comunitarie, dalle norme nazionali, che potrebbero quindi escludere *ad libitum* determinate categorie di persone dalla sfera d'applicazione del Trattato.

12. Ciò si verificherebbe, in particolare, se il godimento dei diritti derivanti dal principio della libera circolazione dei lavoratori potesse essere subordinato al criterio costituito dalla retribuzione considerata minima dalla legislazione dello Stato membro ospitante, in quanto la sfera d'applicazione *ratione personae* delle norme comunitarie che disciplinano la materia potrebbe così variare da uno Stato membro all'altro. Il senso e la portata delle espressioni « lavoratore » e « attività subordinata » devono perciò essere chiariti alla luce dei principi dell'ordinamento giuridico comunitario.

13. In proposito va sottolineato che dette nozioni definiscono la sfera d'applicazione di una delle libertà fondamentali garantite dal Trattato e come tali non possono venir interpretate restrittivamente.

14. Conformemente a questo orientamento, la motivazione del regolamento n. 1612/68 enumera in modo generale il diritto di tutti i lavoratori degli Stati membri di svolgere l'attività che preferiscono all'interno della Comunità, indipendentemente dal fatto che siano lavoratori permanenti, stagionali o frontalieri oppure lavoratori che svolgono la loro attività mediante prestazione di servizi. Inoltre, benché l'art. 4 riconosca ai lavoratori il diritto di soggiorno in base alla semplice presentazione del documento in forza del quale essi hanno avuto accesso al territorio dello Stato membro e di una dichiarazione di assunzione del datore di lavoro o di un attestato di lavoro, la direttiva n. 68/360 non fa dipendere questo diritto da alcuna condizione attinente al tipo di lavoro o all'entità dei proventi che se ne traggono.

15. Un'interpretazione che conferisca la più ampia portata a queste nozioni è inoltre consona alle finalità del Trattato, tra le quali rientra, in forza degli artt. 2 e 3, l'abolizione, tra gli Stati membri, degli ostacoli per la libera circolazione delle persone, tra l'altro, onde promuovere l'armonico sviluppo delle attività economiche nel complesso della Comunità ed il miglioramento del tenore di vita. Dato che il lavoro ad orario ridotto, pur potendo dar luogo ad un reddito inferiore a quello considerato come minimo vitale, rappresenta per molte persone un mezzo efficace per migliorare il

tenore di vita, la pratica utilità del diritto comunitario sarebbe compromessa e il raggiungimento degli scopi del Trattato verrebbe messo in dubbio se il godimento dei diritti scaturenti dal principio della libera circolazione dei lavoratori fosse riservato soltanto a chi lavora a tempo pieno e per questo motivo percepisce una retribuzione almeno pari al minimo garantito per quel determinato settore.

16. Di conseguenza, le nozioni di « lavoratore » e di « attività subordinata » vanno intese nel senso che le norme relative alla libera circolazione dei lavoratori riguardano anche coloro che svolgono o che intendono svolgere soltanto un'attività subordinata a orario ridotto e che percepiscono o percepirebbero, per questo motivo, solo una retribuzione inferiore a quella minima garantita nel settore considerato. E 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.

17. Si deve tuttavia precisare che, mentre il lavoro ad orario ridotto non è escluso dalla sfera d'applicazione delle norme relative alla libera circolazione dei lavoratori, dette norme si applicano solo all'esercizio di attività reali ed effettive, restando escluse da questa sfera le attività talmente ridotte da potersi definire puramente marginali ed accessorie. Dal tenore della enunciazione del principio della libera circolazione dei lavoratori, nonché dalla collocazione delle norme in materia nell'ambito del Trattato, si evince infatti che dette norme garantiscono solo la libera circolazione di coloro che esercitano o intendono esercitare un'attività economica ».

*La Corte ha poi accertato se il diritto di accesso di un cittadino di uno Stato membro in un altro Stato membro possa essere negato se, come nel caso di specie, avvenga solo allo scopo di cercare un lavoro, senza che una reale offerta si sia già concretizzata al momento dell'ingresso nel territorio dello Stato membro:*

« 20. A norma dell'art. 48 [ora art. 45 TFUE] , n. 3, del Trattato, il diritto di spostarsi liberamente sul territorio degli Stati membri è conferito ai lavoratori al « fine » di rispondere ad offerte di lavoro effettive. I lavoratori fruiscono del diritto di soggiornare in uno degli Stati membri, in forza della stessa disposizione, « al fine » di esercitarvi un'attività lavorativa. Inoltre, il regolamento n. 1612/68 precisa, nel preambolo, che la libera circolazione implica il diritto, per i lavoratori, di spostarsi liberamente all'interno della Comunità per svolgere un'attività subordinata, mentre la direttiva n. 68/360, all'art. 2, obbliga gli Stati membri a consentire ai lavoratori di lasciare il loro territorio per accedere ad un'attività subordinata o per esercitarla nel territorio di un altro Stato membro.

21. Queste formule, tuttavia, non esprimono altro che l'esigenza, insita nello stesso principio della libera circolazione dei lavoratori, che i vantaggi conferiti dal diritto comunitario in base a detto principio possano essere pretesi solo da coloro che svolgono realmente o intendono effettivamente svolgere un'attività subordinata. Esse non implicano invece che il godimento di detta libertà possa venir subordinato agli scopi perseguiti da un cittadino di uno Stato membro con la sua domanda d'ingresso o di soggiorno nel territorio di un altro Stato membro, a condizione che egli vi eserciti o intenda esercitarvi un'attività rispondente ai criteri sopra specificati, cioè un'attività subordinata reale ed effettiva.

22. Se sussistono questi presupposti, i motivi che possono aver spinto il lavoratore a cercar lavoro nello Stato membro in questione sono irrilevanti e non vanno presi in considerazione.

23. La terza questione sollevata dal Consiglio di Stato olandese va quindi risolta nel senso che i motivi che hanno potuto spingere un lavoratore di uno Stato membro a cercare un'occupazione in un altro Stato membro sono irrilevanti per quel che riguarda il diritto del lavoratore ad accedere e a soggiornare nel territorio di quest'ultimo Stato, sempreché l'interessato vi svolga o intenda svolgere un'attività reale ed effettiva ».

3 luglio 1986, *Deborah Lawrie-Blum c. Land Baden-Württemberg*, causa 66/85, Racc. 2121.

*La signora Deborah Lawrie-Blum, cittadina britannica, dopo aver superato presso l'università di Freiburg l'esame scientifico per l'insegnamento nei licei – ginnasi, non veniva ammessa al successivo tirocinio necessario per sostenere l'esame di Stato per conseguire l'abilitazione all'insegnamento.*

*La competente autorità del Land Baden-Württemberg le negava l'accesso al tirocinio sulla base di due regolamenti del Ministero della pubblica istruzione e dello sport del 1976 e del 1984. Questi regolamenti, che attribuivano al tirocinante lo status di pubblico dipendente, concedevano l'accesso al tirocinio a condizione che il richiedente avesse i requisiti personali per accedere al pubblico impiego stabiliti dalla legge 8 agosto 1979. Tra questi requisiti vi era anche la cittadinanza tedesca.*

*La signora Lawrie-Blum agiva avanti al verwaltungsgericht di Freiburg per l'annullamento del rifiuto sostenendo l'incompatibilità dei due regolamenti con la normativa comunitaria che vieta ogni discriminazione in ragione della cittadinanza nell'accesso all'impiego. La domanda veniva respinta nei primi due gradi di giudizio sulla base dell'art. 48, n. 4 TCE (ora art. 45 TFUE) che sottrae gli impieghi nella pubblica amministrazione alla disciplina comunitaria sulla libera circolazione dei lavoratori. Il giudice d'appello sosteneva, inoltre, che l'insegnamento pubblico non costituisca un'attività economica e, quindi, non rientrasse nel campo d'applicazione del Trattato.*

*La signora Lawrie-Blum ricorreva in cassazione al Bundesverwaltungsgericht che, sospeso il procedimento, rinviava pregiudizialmente alla Corte di giustizia per l'interpretazione della normativa comunitaria in questione.*

*Sulla nozione di lavoratore, la Corte ha osservato:*

«16. Poiché la libera circolazione dei lavoratori costituisce uno dei principi fondamentali della Comunità, la nozione di lavoratore ai sensi dell'art. 48 [ora art. 45 TFUE] non può essere interpretata in vario modo, con riferimento agli ordinamenti nazionali, ma ha portata comunitaria. La nozione comunitaria di lavoratore, che definisce la sfera d'applicazione di tale libertà fondamentale, non può essere interpretata restrittivamente (sentenza 23 marzo 1982, causa 53/81, Levin, Racc. pag. 1035).

17. Tale nozione dev'essere definita in base a criteri obiettivi che caratterizzino il rapporto di lavoro sotto il profilo dei diritti e degli obblighi delle persone interessate. Ora, la caratteristica essenziale del rapporto di lavoro e la circostanza che una persona fornisca, per un certo periodo di tempo, a favore di un'altra e sotto la direzione di quest'ultima, prestazioni in contropartita delle quali riceva una retribuzione.

18. Nella fattispecie, è accertato che il tirocinante è sottoposto, per l'intera durata del tirocinio, alla direzione e alla sorveglianza della scuola alla quale è assegnato, che gli impone le prestazioni da fornire e gli orari di lavoro, e di cui egli deve eseguire le istruzioni e osservare i regolamenti.

Durante una parte sostanziale del tirocinio egli deve impartire lezioni agli alunni della scuola, prestando così, a favore di quest'ultima, servizi che hanno un certo valore economico. Le somme che egli percepisce possono essere considerate come una retribuzione in contropartita dei servizi prestati e degli obblighi inerenti allo svolgimento del tirocinio. Si deve quindi constatare che, nella fattispecie, i tre criteri per la sussistenza di un rapporto di lavoro sono soddisfatti.

19. Il fatto che il tirocinio per l'insegnamento possa essere considerato, analogamente ai periodi di apprendistato per altre professioni, come una preparazione pratica collegata all'esercizio vero e proprio dell'attività professionale non osta all'applicazione dell'art. 48 [ora art. 45 TFUE], n. 1, se il servizio viene prestato alle stesse condizioni di un'attività subordinata.

20. Ne si può obiettare che le prestazioni fornite nell'ambito dell'insegnamento non rientrano nel campo di applicazione del Trattato in quanto non sarebbero di natura economica. Per l'applicazione dell'art. 48 [ora art. 45 TFUE] è infatti necessario soltanto che l'attività presenti il carattere di una prestazione di lavoro retribuita, indipendentemente dal settore nel quale essa viene svolta (cfr. sentenza 12 dicembre 1974, causa 36/74, Walrave, Racc. pag. 1405). La natura economica delle attività



in questione può d'altronde essere negata per il fatto ch'esse vengono esercitate in un regime di diritto pubblico; come la Corte ha dichiarato nella sentenza 12 febbraio 1974 (causa 152/73, Sotgiu, Racc. pag. 153), la natura del rapporto giuridico che intercorre fra il lavoratore ed il datore di lavoro – status di diritto pubblico o contratto di diritto privato – e infatti irrilevante per l'applicazione dell'art. 48 [ora art. 45 TFUE].

21. Neppure la circostanza che il tirocinante svolga solo un numero ridotto di ore di lezione settimanali e percepisca solo una retribuzione inferiore al minimo dello stipendio di un insegnante di ruolo all'inizio della carriera osta alla sua qualificazione come lavoratore. Nella suddetta sentenza Levin, la Corte ha infatti dichiarato che le nozioni di « lavoratore » e di « attività subordinata » devono essere intese in modo da includervi anche coloro che, non svolgendo un'attività a tempo pieno, percepiscono solo una retribuzione inferiore a quella contemplata per l'attività a tempo pieno, purché si tratti dell'esercizio di attività reali ed effettive. Quest'ultima condizione non viene messa in dubbio nella fattispecie ».

*Sulla nozione di impiego nella pubblica amministrazione, la Corte ha osservato:*

« 26. Per risolvere tale questione, si deve ricordare che l'art. 48 [ora art. 45 TFUE], n. 4, in quanto deroga al principio fondamentale della libera circolazione e della non discriminazione dei lavoratori comunitari, deve essere interpretato in modo da limitarne la portata a quanto e strettamente necessario per la salvaguardia degli interessi che tale norma consente agli Stati membri di tutelare. Come la Corte ha ritenuto nella sentenza 3 giugno 1986 (causa 307/84, Commissione/Francia, Racc. 1986, pag. 1725) l'accesso a taluni posti non può essere limitato per il fatto che in un determinato Stato membro le persone nominate a tali posti hanno lo status di pubblici dipendenti. Se infatti, l'applicazione dell'art. 48 [ora art. 45 TFUE], n. 4, fosse subordinata alla natura giuridica del rapporto esistente tra il lavoratore e l'amministrazione, gli Stati membri avrebbero la possibilità di determinare, a loro piacimento, i posti che rientrano in tale norma derogatoria.

27. Come la Corte ha già precisato nelle sentenze 17 dicembre 1980 (causa 149/79, Commissione/Belgio, Racc. pag. 3881) e 26 maggio 1982 (causa 149/79, Commissione/Belgio, Racc. pag. 1845) per « impieghi nella pubblica amministrazione » ai sensi dell'art. 48 [ora art. 45 TFUE], n. 4, esclusi dal campo di applicazione dei nn. da 1 a 3 dello stesso articolo, deve intendersi un complesso di posti che implicano la partecipazione, diretta o indiretta, all'esercizio dei pubblici poteri e alle mansioni che hanno ad oggetto la tutela degli interessi generali dello Stato o delle altre collettività pubbliche e che presuppongono, perciò, da parte dei loro titolari, l'esistenza di un rapporto particolare di solidarietà nei confronti dello Stato, nonché la reciprocità di diritti e di doveri che costituiscono il fondamento del vincolo di cittadinanza. La deroga riguarda soltanto i posti che, tenuto conto dei compiti e delle responsabilità ad essi inerenti, possono avere le caratteristiche delle attività specifiche dell'amministrazione nei campi sopra descritti.

28. Queste condizioni molto rigorose non sono soddisfatte nel caso dell'insegnante tirocinante, anche se, effettivamente, egli prende le decisioni indicate dal Land Baden-Württemberg ».

26 febbraio 1991, *The Queen c. Immigration Appeal Tribunal, ex parte: Gustaff Desiderius Antonissen*, causa C-292/89, Racc. I-745.

*Il signor Antonissen, giunto nel Regno Unito nell'ottobre 1984, non vi aveva ancora trovato lavoro quando nel marzo 1987 veniva condannato dalla competente autorità penale (Crown Court di Liverpool) a due pene detentive per possesso illegale di cocaina e detenzione della stessa con l'intenzione di rivenderla e dalla competente autorità amministrativa (Secretary of State for Home Affairs) all'espulsione dal territorio britannico, in base all'art. 3, n. 5, lett. b), della legge sull'immigrazione (Immigration Act) del 1971 che autorizza l'espulsione dei cittadini stranieri*

quando essa « e` nel pubblico interesse ». Contro il provvedimento del Secretary of State il signor Antonissen proponeva ricorso dinanzi al giudice competente (Immigration Appeal Tribunal), sostenendo che, in quanto cittadino comunitario, avrebbe dovuto fruire della protezione stabilita dalla direttiva n. 64/221, per il coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento e il soggiorno degli stranieri, giustificati da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanita` pubblica. Detto giudice, pero`, rilevando che il signor Antonissen, in quanto in cerca di occupazione sul territorio britannico da oltre sei mesi, non poteva piu` essere equiparato ad un lavoratore comunitario e chiedere l'applicazione di detta direttiva, respingeva il ricorso basandosi sull'art. 143 dello Statement of Changes in Immigration Rules, adottato in esecuzione del suddetto Immigration Act, che consente l'espulsione di un cittadino di uno Stato membro il quale, sei mesi dopo la sua ammissione sul territorio britannico, non abbia ancora trovato lavoro e non svolga un'altra attivita` professionale. Il signor Antonissen adiva allora il supremo giudice britannico (High Court of Justice, Queen's Bench Division), che sospendeva il procedimento per sottoporre alla Corte di giustizia alcune questioni pregiudiziali finalizzate, di fatto, a verificare se un cittadino di uno Stato membro debba essere considerato « lavoratore » ai sensi dell'art. 48 Trattato CEE (ora art. 45 TFUE) nel periodo in cui cerca lavoro nel territorio di un altro Stato membro, e cio` anche qualora siano trascorsi (come nella specie) sei mesi dall'ingresso nello Stato ed egli non abbia ancora trovato lavoro, e ne sia quindi vietata l'espulsione (pur accompagnata dal diritto di impugnazione) al di fuori dei casi contemplati dalla direttiva n. 64/221. In proposito, la Corte ha osservato:

«9. [...] e` stato sostenuto che se ci si attiene alla lettera dell'art. 48 del Trattato [ora art. 45 TFUE] il diritto dei cittadini comunitari di trasferirsi liberamente sul territorio degli Stati membri e` attribuito solo per rispondere ad offerte di lavoro effettive [n. 3, lett. a) e b)], mentre quello di prendere dimora sul territorio di detti Stati membri e` connesso allo svolgimento di un'attivita` lavorativa [n. 3, lett. c)].

10. Tale interpretazione, che escluderebbe il diritto di un cittadino di uno Stato membro di trasferirsi liberamente e prendere dimora sul territorio degli altri Stati membri al fine di cercarvi un lavoro, non puo` essere accolta.

11. Infatti, secondo la costante giurisprudenza della Corte, la libera circolazione dei lavoratori fa parte dei fondamenti della Comunita` e, pertanto, le disposizioni che sanciscono questa liberta` devono essere interpretate estensivamente (v., fra le altre sentenze, sentenza 3 luglio 1986, Kempf, punto 13 della motivazione, causa 139/85, Racc. pag. 1741).

12. Inoltre, un'interpretazione restrittiva dell'art. 48, n. 3 [ora art. 45 TFUE], comprometterebbe le effettive possibilita` di un cittadino di uno Stato membro che sia in cerca di occupazione di trovare un lavoro negli altri Stati membri e priverebbe quindi detta disposizione del suo effetto utile.

13. Ne consegue che l'art. 48, n. 3 [ora art. 45 TFUE], dev'essere interpretato nel senso che esso enuncia in modo non limitativo taluni diritti di cui fruiscono i cittadini degli Stati membri nell'ambito della libera circolazione dei lavoratori; questa liberta` implica del pari il diritto per i cittadini degli Stati membri di circolare liberamente sul territorio degli altri Stati membri e di prendervi dimora al fine di cercarvi un lavoro.

14. Tale interpretazione del Trattato corrisponde del resto a quella del legislatore comunitario, come e` mostrato dalle disposizioni adottate per attuare il principio della libera circolazione, in particolare gli artt. 1 e 5 del regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunita` (GU L 257, pag. 2), disposizioni che implicano il diritto per i cittadini comunitari di trasferirsi per cercare lavoro in un altro Stato membro e, di conseguenza, il diritto di prendervi dimora.

15. Occorre pertanto accertare se il diritto di soggiorno esercitato per cercare un lavoro, come risulta dall'art. 48 e dalle disposizioni del regolamento n. 1612/68, possa costituire oggetto di una

limitazione temporale.

16. Al riguardo si deve rilevare, anzitutto, che l'effetto utile dell'art. 48 [ora art. 45 TFUE] e' garantito se la normativa comunitaria, o, in mancanza di essa, la normativa di uno Stato membro, attribuisce agli interessati un termine ragionevole che consenta loro di prendere conoscenza, sul territorio dello Stato membro considerato, delle offerte di lavoro corrispondenti alle loro qualifiche professionali e di adottare, se del caso, le misure necessarie al fine di essere assunti.

17. L'organo giurisdizionale nazionale ha menzionato la dichiarazione contenuta nel verbale del Consiglio emessa in occasione dell'adozione del summenzionato regolamento n. 1612/68 e della direttiva 68/360/CEE, adottata lo stesso giorno, relativa all'abolizione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei lavoratori degli Stati membri e dei loro familiari all'interno della Comunita' (GU L 257, pag. 13), la quale e' redatta come segue:

«Le persone di cui all'art. 1 (della direttiva 68/360), cittadine di uno Stato membro e che si rechino in un altro Stato membro per cercarvi lavoro, dispongono a tale scopo di un termine minimo di tre mesi; se alla scadenza di questo termine non hanno trovato lavoro, si potra' porre termine al loro soggiorno nel territorio di questo secondo Stato.

Tuttavia, le persone di cui sopra, qualora nel periodo sopra indicato dovessero rivolgersi alla pubblica assistenza del secondo Stato, potranno essere invitate a lasciare il territorio di questo secondo Stato».

18. Tuttavia una dichiarazione del genere non puo' essere presa in considerazione per interpretare una disposizione del diritto derivato quando, come nella fattispecie, il contenuto della dichiarazione non trova alcun riscontro nel testo della disposizione di cui trattasi e non ha pertanto portata giuridica.

19. Dal canto loro, il governo britannico e la Commissione osservano che dall'art. 69, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio n. 1408/71, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori indipendenti e ai loro familiari che si trasferiscono all'interno della Comunita' [...], emerge che gli Stati membri possono limitare a tre mesi il soggiorno sul loro territorio dei cittadini di un altro Stato membro in cerca di un'occupazione. Secondo la summenzionata disposizione un lavoratore disoccupato che abbia maturato un diritto alle prestazioni in uno Stato membro e che si rechi in un altro Stato membro per cercarvi lavoro mantiene il diritto a dette prestazioni al massimo per un periodo di tre mesi.

20. Questo argomento non puo' essere accolto. Come l'avvocato generale ha giustamente osservato, non vi e' un nesso necessario fra il diritto alle prestazioni di disoccupazione nello Stato membro di origine e il diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante.

21. In mancanza di una disposizione comunitaria che fissi un termine per il soggiorno dei cittadini comunitari in cerca di occupazione in uno Stato membro, il termine di sei mesi, come quello stabilito nella normativa nazionale considerata nella causa principale, non risulta, in via di principio, insufficiente per consentire agli interessati di prendere conoscenza, nello Stato membro ospitante, delle offerte di lavoro corrispondenti alle loro qualifiche professionali e di adottare, se del caso, le misure necessarie al fine di essere assunti. Tale termine non pregiudica pertanto l'effetto utile del principio della libera circolazione. Qualora, trascorso il termine di cui trattasi, provi che continua a cercare lavoro e ha effettive possibilita' di essere assunto, l'interessato non puo' tuttavia essere obbligato a lasciare il territorio dello Stato membro ospitante.

22. [...] le disposizioni del diritto comunitario sulla libera circolazione dei lavoratori non ostano a che la normativa di uno Stato membro stabilisca che un cittadino di un altro Stato membro recatosi sul suo territorio per cercarvi lavoro possa essere obbligato, fatto salvo il diritto d'impugnazione, a lasciare questo territorio se non vi ha trovato lavoro entro sei mesi, a meno che l'interessato non provi che continua a cercare lavoro e ha effettive possibilita' di essere assunto».

15 dicembre 1995, *Union royale belge des sociétés de football association ASBL c. Jean-Marc Bosman, Royal club liégeois SA c. Jean-Marc Bosman e altri e Union des associations européennes de football (UEFA) c. Jean-Marc Bosnam*, causa C-415/93, Racc. I-4921.

*Nel 1978 l'UEFA si impegnava, nei confronti della Commissione delle Comunità europee, da un lato, ad abolire le limitazioni del numero dei contratti stipulati da ciascuna società con calciatori di altri Stati membri e, dall'altro, a fissare a due il numero di tali giocatori che possono partecipare a ciascuna partita. Quest'ultima limitazione non era applicabile ai calciatori stabiliti da oltre cinque anni nello Stato membro interessato.*

*Nel 1991, l'UEFA adottava la cosiddetta regola del « 3+2 », che prevedeva la possibilità, per le federazioni nazionali, di limitare a tre il numero di calciatori stranieri che una società può schierare in una partita di serie A del campionato nazionale, più due calciatori che abbiano giocato nel paese in cui opera la federazione nazionale interessata per un periodo ininterrotto di cinque anni, tre dei quali in squadre giovanili.*

*Dal 1991 entravano in vigore norme, emanate da associazioni sportive, secondo le quali un calciatore professionista cittadino di uno Stato membro, alla scadenza del contratto che lo vincola a una società, poteva essere ingaggiato da una società calcistica di un altro Stato membro solo se questa aveva versato alla società di provenienza un'indennità di trasferimento, di formazione o di promozione.*

*Il signor Bosman, calciatore professionista di cittadinanza belga, sollevava la questione della compatibilità di tali norme con la normativa comunitaria in materia di libera circolazione dei lavoratori davanti al Tribunal de première instance di Liegi.*

*Investita della questione la Cour d'appel di Liegi ha adito la Corte di giustizia che ha osservato:*

« 74. (...) ai fini dell'applicazione delle norme comunitarie relative alla libera circolazione dei lavoratori, non è comunque necessario che il datore di lavoro abbia la qualità di imprenditore, giacché il solo elemento richiesto è l'esistenza di un rapporto di lavoro o la volontà di instaurare tale rapporto. (...)

84.(...) la Corte ha rilevato che nei vari Stati membri le condizioni di lavoro sono disciplinate talvolta da norme di natura legislativa o regolamentare, talvolta da convenzioni e altri atti di natura privatistica. Pertanto, se l'oggetto dell'art. 48 del Trattato [ora art. 45 TFUE] fosse limitato agli atti della pubblica autorità, potrebbero verificarsi disparità nella sua applicazione (v. la citata sentenza Walrave, punto 19). Tale rischio è particolarmente evidente in un caso come quello di specie poiché, come si è sottolineato nel punto 24 di questa sentenza, le norme sui trasferimenti sono state emanate da enti diversi o secondo tecniche differenti nei vari Stati membri. 85. L'UEFA obietta che questa interpretazione si risolve nel conferire all'art. 48 del Trattato [ora art. 45 TFUE] un valore più vincolante per i privati che per gli Stati membri, dato che solo questi ultimi possono avvalersi di limitazioni giustificate da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica.

86. Tale argomento poggia su una premessa errata. Nulla osta, infatti, a che le giustificazioni attinenti all'ordine pubblico, alla pubblica sicurezza e alla sanità pubblica siano invocate da privati. La natura pubblicistica o privatistica della normativa di cui trattasi non incide affatto sulla portata o sul contenuto delle dette giustificazioni.

87. Si deve pertanto concludere che l'art. 48 [ora art. 45 TFUE] del Trattato si applica a norme emanate da associazioni sportive come l'URBSFA, la FIFA, o l'UEFA per stabilire le condizioni alle quali gli sportivi professionisti esercitano un'attività retribuita. (...)

96. Le disposizioni che impediscano ad un cittadino di uno Stato membro di lasciare il paese d'origine per esercitare il suo diritto di libera circolazione, o che lo dissuadano dal farlo, costituiscono quindi ostacoli frapposti a tale libertà anche se si applicano indipendentemente dalla cittadinanza dei lavoratori interessati (v., anche sentenza 7 marzo 1991, causa C-10/90, Masgio, Racc. pag. I-1119, punti 18 e 19). (...)

100. In effetti, prevedendo, come fanno, che un calciatore professionista può esercitare la sua attività in una nuova società stabilita in un altro Stato membro solo se quest'ultima ha versato alla società di provenienza l'indennità di trasferimento il cui importo è stato convenuto fra di esse o determinato ai sensi dei regolamenti delle federazioni sportive, le dette norme costituiscono un ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori. (...)

104. Di conseguenza, le norme sui trasferimenti costituiscono ostacoli alla libera circolazione dei lavoratori vietati, in linea di principio, dall'art. 48 del Trattato [ora art. 45 TFUE]. Ad una diversa conclusione si potrebbe giungere solo se le dette norme perseguissero uno scopo legittimo compatibile con il Trattato e fossero giustificate da imperiosi motivi d'interesse pubblico. Anche in tale ipotesi, però, la loro applicazione dovrebbe essere idonea a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non dovrebbe eccedere quanto necessario per farlo (v., in particolare, sentenza Kraus, citata, punto 32, e sentenza 30 novembre 1995, causa C-55/94, Gebhard, Racc. pag. I-0000, punto 37) ».

19 giugno 2014, *Jessy Saint Prix c. Secretary of State for Work and Pensions*, causa C-507/12, EU:C:2014:2007

*La signora Jessy Saint Prix, cittadina francese, dal settembre 2006 lavorava nel Regno Unito come insegnante di scuola materna. Nel 2008, ormai quasi al sesto mese di gravidanza, aveva abbandonato tale impiego in quanto il lavoro, che consisteva nell'occuparsi di bambini piccoli, era diventato troppo faticoso. La richiesta di indennità integrativa del reddito da lei presentata veniva respinta dall'amministrazione britannica, avendo la signora Saint Prix nel frattempo perso la qualità di lavoratrice. Il 21 agosto 2008, tre mesi dopo la nascita di suo figlio, la sig.ra riprendeva il lavoro.*

*Chiamata a decidere se la sig.ra Saint Prix avesse diritto all'indennità integrativa del reddito che aveva richiesto, la Corte suprema del Regno Unito (Supreme Court of the United Kingdom) decideva di sospendere il giudizio per domandare alla Corte di giustizia se una donna, che smetta di lavorare o di cercare un impiego a causa delle limitazioni fisiche collegate alle ultime fasi della gravidanza e al periodo successivo al parto, conservi la qualità di «lavoratore» ai sensi degli artt. 45 TFUE e 7 della direttiva 2004/38, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.*

*La Corte in proposito ha osservato:*

« 36. [...] occorre sottolineare che la libera circolazione dei lavoratori implica il diritto per i cittadini degli Stati membri di circolare liberamente nel territorio degli altri Stati membri e di soggiornarvi al fine di cercarvi un lavoro (v., in particolare, sentenza Antonissen, C-292/89, EU:C:1991:80, punto 13).

37. Ne consegue che la qualifica di lavoratore ai sensi dell'articolo 45 TFUE, nonché i diritti derivanti da un siffatto status, non dipendono necessariamente dall'esistenza o dalla effettiva prosecuzione di un rapporto di lavoro (v., in tal senso, sentenza Lair, 39/86, EU:C:1988:322, punti 31 e 36).

38. In tali condizioni, non si può affermare, contrariamente a quanto asserito dal governo del Regno Unito, che l'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva 2004/38 elenchi in maniera esaustiva le circostanze nelle quali un lavoratore migrante, che non si trovi più in un rapporto di lavoro, possa tuttavia continuare a beneficiare di detto status.

39. Nella fattispecie, dalla decisione di rinvio emerge che, senza che ciò sia contestato dalle parti nel procedimento principale, la sig.ra Saint Prix ha svolto attività subordinate nel territorio del Regno Unito, prima di cessare di lavorare, meno di tre mesi prima della nascita di suo figlio, a causa delle limitazioni fisiche collegate alle ultime fasi della gravidanza e al periodo immediatamente

successivo al parto. Senza aver lasciato il territorio di tale Stato membro durante il periodo di interruzione della sua attività professionale, essa ha ripreso a lavorare tre mesi dopo la nascita di suo figlio.

40. Orbene, la circostanza che dette limitazioni costringano una donna a cessare di esercitare un'attività subordinata durante il periodo necessario al suo ristabilimento non è, in linea di principio, idonea a privare tale persona della qualità di «lavoratore», ai sensi dell'articolo 45 TFUE.

41. Infatti, la circostanza che una siffatta persona non sia stata effettivamente presente sul mercato del lavoro dello Stato membro ospitante per alcuni mesi non implica che tale persona abbia cessato di far parte di detto mercato durante tale periodo, purché essa riprenda il suo lavoro o trovi un altro impiego entro un termine ragionevole dopo il parto (v., per analogia, sentenza Orfanopoulos e Oliveri, C-482/01 e C-493/01, EU:C:2004:262, punto 50).

42. Per determinare se il periodo intercorso tra il parto e la ripresa del lavoro possa essere considerato ragionevole, è compito del giudice nazionale interessato tenere conto di tutte le circostanze specifiche del procedimento principale e delle norme nazionali applicabili che disciplinano la durata del congedo di maternità, conformemente all'articolo 8 della direttiva 92/85/CEE del Consiglio, del 19 ottobre 1992, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento (decima direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1 della direttiva 89/391/CEE) (GU L 348, pag. 1).

43. La soluzione accolta al punto 41 della presente sentenza è conforme alla finalità, perseguita dall'articolo 45 TFUE, di consentire ad un lavoratore di spostarsi liberamente nell'ambito del territorio degli altri Stati membri e di soggiornarvi al fine di svolgervi un'attività lavorativa (v. sentenza Uecker e Jacquet, C-64/96 e C-65/96, EU:C:1997:285, punto 21).

44. Infatti, come affermato dalla Commissione europea, una cittadina dell'Unione sarebbe dissuasa dall'esercitare il suo diritto di libera circolazione se, nel caso in cui fosse incinta nello Stato ospitante e lasciasse per tale motivo il suo impiego, sia pur soltanto per un breve periodo, essa rischiasse di perdere la qualità di lavoratore in tale Stato.

45. Inoltre, va ricordato che il diritto dell'Unione garantisce alle donne una tutela particolare in caso di maternità. A tale proposito, occorre rilevare che l'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva 2004/38, prevede, ai fini del calcolo del periodo ininterrotto di cinque anni di soggiorno nel territorio dello Stato membro ospitante che consente ai cittadini dell'Unione di acquisire il diritto di soggiorno permanente in tale territorio, che la continuità della residenza non è pregiudicata, in particolare, da un'assenza di dodici mesi consecutivi al massimo dovuta a motivi rilevanti, quali gravidanza e maternità.

46. Orbene, in forza di tale tutela, se un'assenza motivata da un evento rilevante come la gravidanza o la maternità non pregiudica la continuità della residenza di cinque anni nello Stato membro ospitante necessaria per la concessione di tale diritto, le limitazioni fisiche collegate alle ultime fasi della gravidanza e al periodo immediatamente successivo al parto, che costringono una donna a smettere temporaneamente di lavorare, non possono, a fortiori, comportare per quest'ultima la perdita della qualità di lavoratore ».

Sentenza del 15 dicembre 2016, *Noémie Depesme e altri contro Ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche*, cause riunite da C-401/15 a C-403/15, ECLI:EU:C:2016:955

*I procedimenti nazionali sottesi alle questioni esaminate dalla Corte di giustizia riguardano i requisiti per la concessione da parte dello Stato lussemburghese, per l'anno accademico 2013/2014, dei sussidi economici agli studenti non residenti in Lussemburgo per il compimento degli studi superiori. Conformemente alla legge del 22 giugno 2000, tali sussidi economici sono concessi agli studenti che non risiedono in Lussemburgo a condizione, da un lato, che essi siano figli di un*

*lavoratore subordinato o autonomo, cittadino lussemburghese o cittadino dell'Unione, e dall'altro, che il lavoratore in questione sia stato occupato o abbia esercitato la propria attività in Lussemburgo per un periodo ininterrotto di almeno cinque anni al momento della domanda di sussidio.*

*La sig.ra Depesme e il sig. Kauffmann, cittadini francesi residenti in Francia, e il sig. Lefort, cittadino belga residente in Belgio, hanno richiesto alle autorità lussemburghesi, per l'anno accademico 2013/2014, un sussidio economico al fine di compiere studi superiori in Francia, per quanto riguarda i primi, e in Belgio, per il secondo. Con lettere, rispettivamente, del 26 settembre, del 17 ottobre e del 12 novembre 2013 il ministro ha respinto tali domande sulla base del rilievo che la sig.ra Depesme e i sigg. Kauffmann e Lefort non soddisfacevano i requisiti previsti dalla legge del 22 giugno 2000. Dalle tre decisioni di rinvio emerge che gli studenti di cui trattasi hanno presentato, ciascuno, una domanda di sussidio facendo valere a tale proposito unicamente la qualità di lavoratore subordinato in Lussemburgo del loro padre acquisito. Il ministro ha pertanto considerato che la sig.ra Depesme e i sigg. Kauffmann e Lefort non potevano essere qualificati «figli» di un lavoratore frontaliero, conformemente al requisito di cui all'articolo 2 bis della legge del 22 giugno 2000, poiché solo i loro padri acquisiti lavoravano in Lussemburgo.*

*Il giudice nazionale successivamente adito (Cour administrative) dinnanzi al quali erano pendenti le tre controversie decideva di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la questione pregiudiziale seguente, redatta in termini identici nelle cause da C-401/15 a C-403/15, fatta salva un'aggiunta nella causa C-403/15, citata tra parentesi quadre:*

*«Al fine di soddisfare debitamente i requisiti di non discriminazione dettati dalle disposizioni dell'articolo 7, paragrafo 2, del [regolamento n. 492/2011], in combinato disposto con l'articolo 45, paragrafo 2, TFUE, [causa C-403/15: “tenendo presente l'articolo 33, paragrafo 1, della Carta, in combinato disposto, se del caso, con il suo articolo 7”], nell'ambito della considerazione del reale grado di collegamento di uno studente non residente, che richiede un sussidio economico per studi superiori, con la società e il mercato del lavoro del Lussemburgo, Stato membro nel quale un lavoratore frontaliero è stato occupato o ha esercitato la sua attività alle condizioni di cui all'articolo 2 bis della [legge del 22 giugno 2000 modificata], in quanto conseguenza diretta della sentenza della Corte del 20 giugno 2013, [Giersch e a. (C-20/12, EU:C:2013:411)],*

*- se occorra qualificare la condizione posta a detto studente di essere il “figlio” del lavoratore frontaliero in parola come equivalente ad essere suo “discendente in linea diretta e in primo grado, la cui filiazione sia giuridicamente stabilita in rapporto al suo autore” ponendo l'accento sul legame di filiazione stabilito tra lo studente e il lavoratore frontaliero, che si presume sotteso al collegamento previsto, oppure*

*- se occorra porre l'accento sul fatto che il lavoratore frontaliero “continua a provvedere al mantenimento dello studente”, senza che un legame giuridico di filiazione necessariamente lo unisca allo studente, segnatamente ravvisando un legame sufficiente nella comunione di vita, di natura tale da unirlo ad uno dei genitori dello studente rispetto al quale è giuridicamente stabilito un legame di filiazione.*

*In questa seconda ipotesi, se il contributo, ipoteticamente non obbligatorio, del lavoratore frontaliero, nel caso in cui esso non sia esclusivo, ma parallelo a quello di uno o dei genitori uniti da un legame giuridico di filiazione allo studente e tenuti pertanto in linea di principio ad un obbligo legale di mantenimento nei suoi confronti, debba rispondere a taluni criteri di entità».*

*La Corte ha osservato:*

*« 35. [...] il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 45 TFUE e l'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 492/2011 debbano essere interpretati nel senso che per figlio di un lavoratore frontaliero che può beneficiare indirettamente dei vantaggi sociali di cui all'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 492/2011, quale il finanziamento degli studi concesso da un Stato membro ai figli dei lavoratori che esercitano o hanno esercitato la propria attività in detto Stato, occorra intendersi solo il figlio che ha un legame di filiazione con il lavoratore in parola o altresì il figlio del coniuge o del partner registrato del lavoratore suddetto. In quest'ultima ipotesi, il giudice del rinvio s'interroga,*

in sostanza, sull'incidenza della rilevanza dell'onere contributivo del lavoratore frontaliero al mantenimento di tale figlio sul suo diritto di percepire un sussidio economico per compiere studi superiori, come quello di cui al procedimento principale.

34. Va rilevato, in limine, che l'articolo 45, paragrafo 2, TFUE dispone che la libera circolazione dei lavoratori implica l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro (sentenza del 20 giugno 2013, Giersch e a., C-20/12, EU:C:2013:411, punto 34).

35. La Corte ha dichiarato che l'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 1612/68, il cui testo è stato ripreso dall'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 492/2011, costituisce l'espressione particolare, nel campo specifico della concessione di vantaggi sociali, della regola della parità di trattamento sancita dall'articolo 45, paragrafo 2, TFUE e deve essere interpretato allo stesso modo di quest'ultima disposizione (v. sentenze del 23 febbraio 2016 Commissione/Spagna, C-205/04, non pubblicata, EU:C:2006:137, punto 15; dell'11 settembre 2007, Hendrix, C-287/05, EU:C:2007:494, punto 53, nonché del 20 giugno 2013, Giersch e a., C-20/12, EU:C:2013:411, punto 35).

36. A norma dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 1612/68 e dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 492/2011, il lavoratore cittadino di uno Stato membro gode, sul territorio degli altri Stati membri, degli stessi vantaggi sociali e fiscali dei lavoratori nazionali.

37. La Corte ha ripetutamente considerato, per quanto riguarda l'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 1612/68, che tale disposizione opera a favore, indifferentemente, tanto dei lavoratori migranti residenti in uno Stato membro ospitante quanto dei lavoratori frontalieri i quali, pur esercitando attività di lavoro dipendente nello Stato membro medesimo, risiedono in un altro Stato membro (v. sentenze del 18 luglio 2007, Geven, C-213/05, C-213/05, EU:C:2007:438, punto 15, del 14 giugno 2012, Commissione/Paesi Bassi, C-542/09, EU:C:2012:346, punto 33; del 20 giugno 2013, Giersch e a., C-20/12, EU:C:2013:411, punto 37, e del 14 dicembre 2016, Bragança Linares Verruga e a., C-238/15, EU:C:2016:949 punto 39).

38. Inoltre, secondo costante giurisprudenza, un sussidio concesso per il mantenimento e la formazione, per il compimento di studi universitari sanciti da un titolo abilitante all'esercizio di un'attività professionale, costituisce un vantaggio sociale ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 1612/68 (sentenze del 20 giugno 2013, Giersch e a., C-20/12, EU:C:2013:411, punto 38, e del 14 dicembre 2016, Bragança Linares Verruga e a., C-238/15, EU:C:2016:949 punto 40 e giurisprudenza ivi citata).

39. La Corte ha del pari dichiarato che il finanziamento degli studi concesso da uno Stato membro ai figli dei lavoratori costituisce, per il lavoratore migrante, un vantaggio sociale ai sensi di detto articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 1612/68, quando questi continui a provvedere al mantenimento del figlio (sentenza del 20 giugno 2013, Giersch e a., C-20/12, EU:C:2013:411, punto 39 e giurisprudenza ivi citata).

40. Peraltro, ai sensi della giurisprudenza della Corte, i familiari del lavoratore migrante sono beneficiari indiretti della parità di trattamento riconosciuta a detto lavoratore dall'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 1612/68. Poiché la concessione del finanziamento degli studi al figlio di un lavoratore migrante costituisce, per il lavoratore migrante, un vantaggio sociale, tale figlio può, in prima persona, avvalersi di detta disposizione per ottenere tale finanziamento qualora, in forza del diritto nazionale, esso sia concesso direttamente allo studente (sentenza del 20 giugno 2013, Giersch e a., C-20/12, EU:C:2013:411, punto 40 e giurisprudenza ivi citata).

41. Nei procedimenti principali il giudice del rinvio è adito di alcuni ricorsi presentati da studenti non residenti in Lussemburgo, proposti in seguito al diniego dello Stato membro in parola di attribuire loro il sussidio economico per gli studi superiori. Tali studenti ritengono di poter beneficiare del menzionato sussidio sulla base del loro legame con un lavoratore frontaliero, il quale, pur non essendo il loro padre, è diventato il coniuge della madre dopo il divorzio dei loro genitori o, nel caso del sig. Lefort, dopo il decesso del padre di quest'ultimo.



42. Occorre, pertanto, esaminare se i termini «figlio di un lavoratore migrante», nel senso in cui essi sono usati nella giurisprudenza della Corte relativa all'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento 1612/68, che è applicabile all'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 492/2011, e in particolare nella sentenza del 20 giugno 2013, Giersch e a. (C-20/12, EU:C:2013:411), ricomprendono i figli del coniuge o del partner riconosciuto dal diritto nazionale di tale lavoratore.

43. A tale proposito, va rilevato che l'articolo 10, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 1612/68, abrogato dalla direttiva 2004/38, prevedeva che il coniuge di un lavoratore cittadino di uno Stato membro «e i loro discendenti minori di ventuno anni o a carico» avevano il diritto di stabilirsi con il lavoratore sul territorio di un altro Stato membro, a prescindere dalla loro cittadinanza.

44. La Corte ha interpretato la succitata disposizione nel senso che il diritto di stabilirsi con tale lavoratore spetta tanto ai discendenti del lavoratore quanto a quelli del coniuge. Difatti, interpretare restrittivamente tale disposizione nel senso che unicamente i figli in comune del lavoratore migrante e del coniuge avrebbero avuto il diritto di stabilirsi con i medesimi si porrebbe in contrasto con l'obiettivo del regolamento n. 1612/68 (v., in tal senso, sentenza del 17 settembre 2002, Baumbast e R, C-413/99, EU:C:2002:493, punto 57).

45. Inoltre, la Corte ha già avuto l'occasione di rilevare che i familiari di un lavoratore che beneficiano indirettamente della parità di trattamento riconosciuta ai lavoratori migranti dall'articolo 7 del regolamento n. 1612/68, erano i familiari di cui all'articolo 10 del regolamento n. 1613/68 (v., in tal senso, sentenza del 18 giugno 1987, Lebon, 316/85, EU:C:1987:302, punto 12).

46. Va constatato che l'articolo 10 del regolamento n. 1612/68 è stato abrogato dalla direttiva 2004/38, perché il legislatore dell'Unione ha inteso codificare, in un solo testo legislativo, il diritto al ricongiungimento familiare dei lavoratori subordinati, lavoratori autonomi, studenti ed altre persone inattive al fine di semplificare e rafforzare tale diritto.

47. Nell'ambito di siffatta riforma, il legislatore ha ripreso, all'articolo 2, punto 2, lettera c), della menzionata direttiva, la nozione di «familiare», come definita dalla Corte a proposito del regolamento n. 1612/68, precisando che in essa vanno inclusi i discendenti diretti di tale cittadino di età inferiore a ventuno anni o a carico e «quelli del coniuge o del partner» riconosciuto dal diritto nazionale.

48. Come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 43 delle sue conclusioni, è in tale contesto giurisprudenziale e legislativo, esposto ai punti da 42 a 47 della presente sentenza, che sono da collocare la sentenza del 20 giugno 2013, Giersch e a. (C-20/12, EU:C:2013:411) e il termine «figlio» in essa utilizzato.

49. Risulta, quindi, che i termini «figlio di un lavoratore migrante», nel senso in cui essi sono usati nella giurisprudenza della Corte relativa all'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento 1612/68, devono essere interpretati come comprensivi dei figli del coniuge di tale lavoratore o del suo partner riconosciuto dal diritto nazionale.

50. L'argomento del governo lussemburghese secondo il quale la direttiva 2004/38 verterebbe unicamente sul diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri e non sul diritto dei lavoratori frontalieri di beneficiare degli stessi vantaggi sociali dei lavoratori nazionali, previsto all'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 492/2011, non è idoneo a infirmare questa interpretazione.

51. Dall'evoluzione della legislazione dell'Unione evocata ai punti 46 e 47 della presente sentenza, e dalla circostanza che l'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 492/2011 si è limitato a riprendere senza modifiche l'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 1612/68, emerge infatti che i familiari che possono beneficiare indirettamente della parità di trattamento ai sensi del regolamento n. 492/2011 sono i familiari ai sensi della direttiva 2004/38. Nessun elemento lascia supporre che il legislatore dell'Unione abbia voluto stabilire, per quanto riguarda i familiari, una distinzione netta fra i rispettivi ambiti di applicazione della direttiva 2004/38 e del regolamento n. 492/2011, secondo la quale i membri della famiglia di un cittadino dell'Unione ai sensi della direttiva 2004/38 non

sarebbero necessariamente le stesse persone dei familiari di tale cittadino ove questi venga considerato nella sua qualità di lavoratore.

52. Peraltro, la circostanza che i termini «figlio di un lavoratore frontaliero», idoneo a beneficiare indirettamente del principio di parità sancito dall'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 492/2011, vadano interpretati alla luce della nozione di «familiare», come definita dalla giurisprudenza della Corte relativa al regolamento n. 1612/68 e ripresa in seguito dall'articolo 2 della direttiva 2004/38, è avvalorata dalla direttiva 2014/54, il cui termine di trasposizione è scaduto il 21 maggio 2016.

53. Infatti, dal considerando 1 della direttiva 2014/54, ai sensi del quale la libera circolazione dei lavoratori «trova ulteriore applicazione nel diritto dell'Unione mirante a garantire il pieno esercizio dei diritti conferiti ai cittadini dell'Unione e ai loro familiari», deriva che l'espressione «“loro familiari” dovrebbe avere lo stesso significato del termine definito all'articolo 2, punto 2, della direttiva [2004/38], che si applica anche ai familiari di lavoratori frontalieri».

54. Orbene, secondo l'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva 2014/54, il suo ambito di applicazione è identico a quello del regolamento n. 492/2011. Ai sensi dell'articolo 1 della direttiva 2014/54, l'oggetto della stessa consiste nell'agevolare l'uniforme applicazione e attuazione pratica dei diritti conferiti dall'articolo 45 TFUE e dagli articoli da 1 a 10 del regolamento n. 492/2011.

55. Purché rientrino nella definizione di «familiari», ai sensi dell'articolo 2, punto 2, lettera c) della direttiva 2004/38, di un lavoratore frontaliero avente egli stesso legami sufficienti con la società dello Stato membro di accoglienza, risulta che i figli del coniuge o del partner riconosciuto da detto Stato membro di accoglienza di tale lavoratore frontaliero possono essere considerati come figli dello stesso al fine di poter beneficiare del diritto di percepire un sussidio economico per il compimento dei loro studi superiori considerato come un vantaggio sociale ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 492/2011.

56. Il giudice del rinvio s'interroga altresì, in sostanza, sull'incidenza della rilevanza della partecipazione del lavoratore frontaliero al mantenimento del figlio del coniuge sul diritto di tale figlio di percepire un sussidio economico, come quello di cui al procedimento principale.

57. A tale proposito, emerge dalla giurisprudenza rammentata al punto 39 della presente sentenza, che è nell'ipotesi in cui il lavoratore migrante continui a provvedere al mantenimento del figlio che il finanziamento degli studi concesso da uno Stato membro a detto figlio costituisce per il lavoratore un vantaggio sociale ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 1612/68. Va, inoltre, rilevato che l'articolo 10, del regolamento n. 1612/68, abrogato dalla direttiva 2004/38, prevedeva che avevano il diritto di stabilirsi con il lavoratore sul territorio di un altro Stato membro, a prescindere dalla loro cittadinanza, «il coniuge e i loro discendenti minori di ventuno anni o a carico». Con la direttiva 2004/38 il legislatore dell'Unione considera altresì che devono essere considerati «familiari» ai sensi dell'articolo 2, punto 2, lettera c), della stessa, i «i discendenti diretti [del cittadino dell'Unione] di età inferiore a ventuno anni o a carico e quelli del coniuge o del partner [riconosciuto]».

58. La Corte ha dichiarato che la qualità di familiare a carico, ai sensi dell'articolo 10 del regolamento n. 1612/68, non presuppone un diritto agli alimenti. Se così fosse, il ricongiungimento delle famiglie previsto da tali disposizioni verrebbe a dipendere dalle normative nazionali, che cambiano da uno Stato all'altro, il che condurrebbe ad un'applicazione non uniforme del diritto dell'Unione. La Corte ha quindi interpretato l'articolo 10, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 1612/68 nel senso che la qualità di familiare a carico risulta da una situazione di fatto. Si tratta di un familiare il cui sostegno è fornito dal lavoratore, senza che sia necessario determinarne i motivi, né chiedersi se l'interessato sia in grado di provvedere a se stesso esercitando un'attività retribuita. Tale interpretazione è imposta dal principio secondo il quale le disposizioni che sanciscono la libera circolazione dei lavoratori, che costituisce uno dei fondamenti dell'Unione, devono essere interpretate estensivamente (v., in tal senso, sentenza del 18 giugno 1987, Lebon, 316/85, EU:C:1987:302, punti da 21 a 23).

59. Orbene, come ha constatato l'avvocato generale al paragrafo 67 delle sue conclusioni, un'interpretazione del genere si applica anche qualora si tratti della partecipazione di un lavoratore frontaliero al mantenimento dei figli del coniuge o del suo partner riconosciuto.

60. Si deve, quindi, considerare nella presente fattispecie, che la qualità di familiare a carico risulta da una situazione di fatto che spetta allo Stato membro e, se del caso, ai giudici nazionali, valutare. La qualità di familiare di un lavoratore frontaliero che è a carico di quest'ultimo può quindi risultare, allorché riguarda la situazione del figlio del coniuge o del partner riconosciuto di tale lavoratore, da elementi oggettivi come la sussistenza di un domicilio comune tra il lavoratore e lo studente, senza che sia necessario determinare le ragioni della partecipazione del lavoratore frontaliero al mantenimento dello studente, né di quantificarne la precisa entità.

61. Il governo lussemburghese, tuttavia, fa valere che sarebbe difficile richiedere all'amministrazione competente che essa verifichi, in ciascun caso, se e in che misura il lavoratore frontaliero, padre acquisito di un figlio che richiede la concessione del sussidio economico di cui ai procedimenti principali, contribuisca al mantenimento di tale studente.

62. Orbene, occorre constatare, da un lato che il legislatore dell'Unione considera che si presume che i figli siano, in ogni caso, a carico fino al compimento del ventunesimo anno di età, come risulta in particolare dall'articolo 2, punto 2, lettera c), della direttiva 2004/38.

63. Dall'altro lato, dal fascicolo di cui dispone la Corte risulta che il legislatore lussemburghese stesso ha subordinato la concessione del sussidio economico dello Stato per gli studi superiori, in applicazione dell'articolo 3 della legge del 24 luglio 2014, applicabile dall'anno accademico 2014/2015, al requisito che il lavoratore «continui a contribuire al mantenimento dello studente». Il governo lussemburghese non può, quindi, validamente sostenere che un requisito di partecipazione al mantenimento dello studente non può essere verificato dall'amministrazione.

64. Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve rispondere alla questione posta dichiarando che l'articolo 45 TFUE e l'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 492/2011 vanno interpretati nel senso che deve intendersi per figlio di un lavoratore frontaliero che può beneficiare indirettamente dei vantaggi sociali di cui a quest'ultima disposizione, quali il finanziamento degli studi concesso da uno Stato membro ai figli dei lavoratori che esercitano o hanno esercitato la propria attività in tale Stato, non solo il figlio che ha un legame di filiazione con il lavoratore in parola, ma altresì il figlio del coniuge o del partner registrato del lavoratore suddetto, laddove quest'ultimo provveda al mantenimento di tale figlio. Quest'ultimo requisito risulta da una situazione di fatto, che spetta all'amministrazione e, se del caso, ai giudici nazionali, verificare senza che gli stessi siano tenuti a stabilire le ragioni di detto sostegno né a quantificarne l'entità in modo preciso».

10 ottobre 2019, C-703/17 – *Adelheid Krahl contro Universität Wien*, ECLI:EU:C:2019:850

La sig.ra Adelheid Krahl, cittadina tedesca titolare di un dottorato di ricerca in storia, aveva lavorato in qualità di docente a contratto per cinque anni presso l'Università di Monaco di Baviera e, successivamente, presso l'Università di Vienna, inizialmente in qualità di docente a contratto, poi in qualità di professoressa associata e, a partire dal 2010, come professoressa associata post-dottorato.

Con decisione dell'8 novembre 2011, l'Università di Vienna deliberava di prendere in considerazione, al fine di stabilire l'inquadramento retributivo dei professori associati post-dottorato, i precedenti periodi di attività pertinente sino a un periodo massimo complessivo di quattro anni, senza distinguere tra i periodi maturati presso altre università in Austria e quelli maturati all'estero. Per

contro, tale limite di quattro anni non si sarebbe applicato all'esperienza professionale acquisita presso l'Università di Vienna in qualità di professore associato post-dottorato.

In applicazione della suddetta decisione, l'inquadramento salariale della sig.ra Krah veniva stato stabilito sulla base di una precedente esperienza professionale pari a quattro anni.

*La sig.ra Krah pertanto chiedeva, dinanzi Tribunale del lavoro e della previdenza sociale di Vienna, che fossero presi in considerazione tutti i precedenti periodi di attività da essa maturati, ossia gli otto anni e mezzo presso l'Università di Vienna e i cinque anni presso l'Università di Monaco di Baviera, al fine di essere inquadrata in uno scatto retributivo superiore.*

A seguito del rigetto della propria domanda, la sig.ra Krah proponeva appello dinanzi al Tribunale superiore del Land di Vienna, il quale, nutrendo dubbi circa la portata del diritto alla libera circolazione dei lavoratori, sottoponeva alla Corte di giustizia dell'Unione europea un rinvio pregiudiziale.

La Corte ha rilevato:

«39 Occorre ancora stabilire se la regolamentazione di un'università di uno Stato membro, come quella controversa nel procedimento principale, costituisca un ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori, vietato dall'articolo 45, paragrafo 1, TFUE.

40 Dalla giurisprudenza della Corte risulta che l'insieme delle disposizioni del Trattato FUE relative alla libera circolazione delle persone, così come quelle del regolamento n. 492/2011, mirano ad agevolare, per i cittadini degli Stati membri, l'esercizio di attività lavorative di qualsiasi tipo nel territorio dell'Unione ed ostano alle misure che potrebbero sfavorire detti cittadini quando intendano svolgere un'attività economica nel territorio di un altro Stato membro (sentenze SALK, punto 32, e dell'8 maggio 2019, Österreichischer Gewerkschaftsbund, C-24/17, EU:C:2019:373, punto 77).

41 In tale contesto, i cittadini degli Stati membri dispongono, in particolare, del diritto, conferito loro direttamente dal Trattato, di lasciare il rispettivo Stato membro d'origine per entrare nel territorio di un altro Stato membro ed ivi soggiornare al fine di esercitarvi un'attività. Di conseguenza, l'articolo 45 TFUE osta a qualsiasi misura nazionale che possa rendere più difficile od ostacolare l'esercizio, da parte dei cittadini dell'Unione, della libertà fondamentale garantita da detto articolo (sentenza del 18 luglio 2017, Erzberger, C-566/15, EU:C:2017:562, punto 33).

42 Nella causa oggetto del procedimento principale, in forza della decisione dell'8 novembre 2011, i precedenti periodi di attività pertinente maturati da un professore associato post-dottorato in un'università diversa dall'Università di Vienna sono presi in considerazione da quest'ultima, al fine di determinare l'inquadramento retributivo di detto professore associato post-dottorato, solo sino a un periodo complessivo massimo di quattro anni.

43 Come risulta dal punto 26 della presente sentenza, rientrano nella definizione di esperienze pregresse pertinenti non solo le precedenti attività che sono equivalenti, o addirittura identiche, a quelle che il lavoratore è tenuto a svolgere nell'ambito della sua funzione presso l'Università di

Vienna, ma anche qualsiasi altro tipo di attività che si rivelino semplicemente utili all'esercizio di tale funzione.

44 A tal riguardo, si deve ricordare che il diritto primario dell'Unione non può garantire ad un lavoratore che il trasferimento in uno Stato membro diverso dal proprio Stato membro di origine resti neutrale in materia previdenziale, in quanto un tale trasferimento, in considerazione delle disparità tra i regimi e le normative degli Stati membri, può, a seconda dei casi, risultare più o meno favorevole per l'interessato sotto tale profilo (sentenze del 18 luglio 2017, *Erzberger*, C-566/15, EU:C:2017:562, punto 34, e del 13 marzo 2019, *Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach*, C-437/17, EU:C:2019:193, punto 37).

45 Pertanto, l'articolo 45 TFUE non accorda a detto lavoratore il diritto di avvalersi, nello Stato membro ospitante, delle condizioni di lavoro di cui egli beneficiava nello Stato membro di origine in conformità alla normativa nazionale di quest'ultimo Stato (sentenza del 18 luglio 2017, *Erzberger*, C-566/15, EU:C:2017:562, punto 35).

46 Infatti, il diritto dell'Unione garantisce unicamente che i lavoratori che esercitano un'attività sul territorio di uno Stato membro diverso dal loro Stato membro di origine siano assoggettati alle medesime condizioni previste dalla normativa nazionale dello Stato membro ospitante (v., in tal senso, sentenze del 23 gennaio 2019, *Zyla*, C-272/17, EU:C:2019:49, punto 45, e del 13 marzo 2019, *Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach*, C-437/17, EU:C:2019:193, punto 38).

47 In primo luogo, per quanto riguarda l'esperienza professionale equivalente, occorre rilevare che i lavoratori cittadini di altri Stati membri che hanno ricoperto, per periodi di attività superiori a quattro anni, il ruolo di professore associato post-dottorato o un ruolo equivalente presso una o più università o istituti analoghi situati nel loro Stato membro di origine, saranno dissuasi dal presentare una candidatura per un incarico di professore associato post-dottorato presso l'Università di Vienna e, pertanto, dall'esercitare il loro diritto alla libera circolazione qualora, nonostante il fatto di aver esercitato, in sostanza, la medesima attività professionale nel proprio Stato membro di origine, non sia presa in considerazione tutta la loro esperienza professionale al momento della determinazione dell'inquadramento retributivo.

48 Orbene, il fatto che la parziale presa in considerazione dell'esperienza professionale equivalente sia tale da ostacolare la libera circolazione dei lavoratori non si fonda su un insieme di circostanze troppo aleatorie e indirette, contrariamente a quanto avveniva nel caso della normativa controversa nella causa che ha dato luogo alla sentenza del 13 marzo 2019, *Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach* (C-437/17, EU:C:2019:193), che riguardava la questione di premiare la fedeltà di un dipendente nei confronti di un determinato datore di lavoro, come si evince, in particolare, dal punto 33 di tale sentenza.

49 Nel caso di specie, prendere in considerazione tutta l'esperienza professionale equivalente maturata dai lavoratori presso un'università di uno Stato membro diverso dall'Austria determinerebbe che i lavoratori cittadini di altri Stati membri che abbiano ricoperto, per periodi di attività superiori a quattro anni, il ruolo di professore associato post-dottorato o un ruolo equivalente presso una o più università o istituti analoghi situati nello Stato membro di origine sarebbero

soggetti, ai fini del loro inquadramento retributivo, alle stesse condizioni dei lavoratori che ricoprono il ruolo di professore associato post-dottorato per periodi di attività di pari durata complessiva presso l'Università di Vienna. Pertanto, si può ragionevolmente ritenere che si tratti di un elemento rilevante ai fini della decisione di tali lavoratori di presentare una candidatura per un posto di professore associato post-dottorato presso l'Università di Vienna e di lasciare il loro Stato membro di origine.

50 In secondo luogo, per quanto riguarda, invece, l'integrale presa in considerazione dell'esperienza professionale che, non essendo equivalente, risulti semplicemente utile ai fini dell'esercizio della funzione di professore associato post-dottorato, il principio della libera circolazione dei lavoratori stabilito all'articolo 45 TFUE non impone una siffatta presa in considerazione, una volta che non è necessaria al fine di garantire che i lavoratori austriaci e quelli cittadini di altri Stati membri siano, ai fini della loro inquadramento retributivo, assoggettati alle stesse condizioni. Infatti, il fatto di ritenere che un lavoratore, in relazione al quale sia già stata presa in considerazione, ai fini del suo inquadramento retributivo iniziale in veste di professore associato post-dottorato presso l'università di un altro Stato membro, l'integralità dell'esperienza professionale equivalente maturata nello Stato membro d'origine, sia dissuasivo dal presentare una candidatura per tale incarico qualora non fossero tenuti in considerazione tutti gli altri tipi di esperienze professionali da lui maturate nello Stato membro di origine, sembra basarsi su un insieme di circostanze troppo aleatorie e indirette per poter essere considerato come un ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori.

51 Pertanto, per quanto riguarda la parziale presa in considerazione dell'esperienza professionale pertinente, occorre distinguere l'esperienza professionale equivalente, da un lato, da qualsiasi altro tipo di esperienza professionale che risulti semplicemente utile all'esercizio della funzione di professore associato post-dottorato, dall'altro. [...]

54 Ne consegue che, nella misura in cui una normativa di un'università di uno Stato membro, come quella controversa nel procedimento principale, non prende in considerazione tutti i periodi anteriori di attività equivalente maturati nello Stato membro di origine, essa può rendere meno attraente la libera circolazione dei lavoratori, in violazione dell'articolo 45, paragrafo 1, TFUE.

55 La regolamentazione di un'università di uno Stato membro, come quella controversa nel procedimento principale, può essere ammessa solo se persegue uno degli obiettivi legittimi sanciti nel Trattato FUE o se è giustificata da motivi imperativi di interesse generale. In tal caso, occorre altresì che la sua applicazione sia idonea a garantire il conseguimento dell'obiettivo di cui trattasi e non ecceda quanto necessario per conseguirlo (v. in tal senso, in particolare, sentenze SALK, punto 36, e dell'8 maggio 2019, Österreichischer Gewerkschaftsbund, C-24/17, EU:C:2019:373, punto 84).

56 A tal riguardo, l'Università di Vienna fa valere, riferendosi ai punti 34 e seguenti della sentenza del 3 ottobre 2006, Cadman (C-17/05, EU:C:2006:633), che la decisione dell'8 novembre 2011 è intesa a ricompensare l'esperienza professionale maturata nell'ambito interessato, che pone il lavoratore in grado di meglio espletare le proprie mansioni. Quattro anni di esperienza professionale sarebbero normalmente necessari per acquisire le conoscenze pedagogiche che consentono di esercitare in modo ottimale l'attività di professore associato post-dottorato, dato che tali conoscenze sono acquisite nel corso dei primi anni di attività. Al contrario, la presa in considerazione dell'esperienza professionale

superiore a quattro anni di attività non determinerebbe un miglioramento delle prestazioni richieste al lavoratore.

57 È vero che, al punto 34 di detta sentenza, la Corte ha dichiarato che la ricompensa, in particolare, dell'esperienza acquisita che ponga il lavoratore in grado di meglio espletare le proprie mansioni costituisce un obiettivo legittimo di politica salariale.

58 A tal riguardo, la Corte ha giudicato, al punto 35 di detta sentenza, che, in linea generale, il ricorso al criterio dell'anzianità è idoneo a conseguire tale obiettivo. L'anzianità, infatti, va di pari passo con l'esperienza e quest'ultima pone di regola il lavoratore in grado di espletare meglio le proprie mansioni.

59 Tuttavia, nel caso di specie, l'Università di Vienna limita a quattro anni il numero di anni di esperienza professionale equivalente da prendere in considerazione ai fini dell'inquadramento retributivo. In tal modo, essa rimette in discussione il fatto che l'esperienza maturata nel corso del tempo vada di pari passo con il miglioramento della qualità delle prestazioni richieste.

60 Inoltre, dal fascicolo fornito alla Corte emerge che, se è vero che i professori associati post-dottorato di tale università sono principalmente destinati ad attività di insegnamento, essi sono altresì tenuti a svolgere attività di ricerca e compiti amministrativi, in relazione ai quali non è stato affermato che non dovrebbero essere presi in considerazione tutti gli anni di esperienza professionale equivalente, come avviene per i professori associati post-dottorato assunti sin dall'inizio da detta Università.

61 Di conseguenza, occorre rilevare che l'ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori derivante dalla decisione dell'8 novembre 2011 non risulta idoneo a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito da quest'ultima.

62 Alla luce dell'insieme delle suesposte considerazioni, si deve rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 45, paragrafo 1, TFUE deve essere interpretato nel senso che esso osta alla regolamentazione di un'università di uno Stato membro, come quella controversa nel procedimento principale, la quale, al fine di stabilire l'inquadramento retributivo di un lavoratore in qualità di professore associato post-dottorato presso tale università, prende in considerazione solo fino a un periodo complessivo massimo di quattro anni i precedenti periodi di attività maturati da tale lavoratore in un altro Stato membro, se tale attività era equivalente, o addirittura identica, a quella che detto lavoratore è tenuto a esercitare nell'ambito di tale funzione di professore associato post-dottorato.

63 Per contro, l'articolo 45 TFUE e l'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento n. 492/2011 devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a una regolamentazione siffatta se l'attività in precedenza svolta in un altro Stato membro non era equivalente, ma si è rivelata semplicemente utile all'esercizio di detta funzione di professore associato post-dottorato».

18 dicembre 2019, C-447/18 - *Generálny riaditeľ Sociálnej pois ovne Bratislava*,  
ECLI:EU:C:2019:1098

Il caso riguarda UB, cittadino ceco residente da 52 anni nel territorio della Slovacchia, il quale aveva ottenuto nel 1971 la medaglia d'oro al campionato europeo di hockey su ghiaccio e la medaglia d'argento al campionato del mondo della medesima disciplina, in qualità di membro della squadra nazionale della Repubblica socialista cecoslovacca.

In data 17 dicembre 2015, UB richiedeva di beneficiare della prestazione supplementare, istituita dalla legge normativa slovacca a favore di taluni sportivi di alto livello che avevano rappresentato la Slovacchia, che gli veniva successivamente negata dall'assicurazione sociale di Bratislava per difetto di cittadinanza.

A fronte di detto diniego, UB proponeva un ricorso dinanzi alla Corte regionale di Košice, sostenendo che, alla luce del diritto dell'Unione europea, la normativa slovacca determinava un effetto discriminatorio fondato sulla cittadinanza, non tenendo peraltro in conto del fatto che egli risiedeva nel territorio della Slovacchia da 52 anni.

La Corte Suprema della Repubblica slovacca, adita da UB a seguito del rigetto del proprio ricorso in primo grado, rilevava che la scelta del legislatore slovacco era stata giustificata dal fatto che la prestazione in esame costituisse una prestazione sociale pubblica, e non una prestazione pensionistica, avente lo scopo di contribuire a garantire finanziariamente gli atleti di alto livello che, in quanto cittadini slovacchi, avessero rappresentato la Repubblica slovacca o i suoi predecessori giuridici nell'ambito di importanti competizioni sportive internazionali.

Nondimeno, il medesimo giudice rilevava che, in quanto rappresentante sportivo nell'ambito di uno sport collettivo, UB veniva trattato in maniera diversa rispetto ai suoi compagni di squadra per il solo fatto che, a differenza di questi ultimi, non era un cittadino slovacco, pur avendo contribuito anch'egli, grazie alle proprie capacità sportive e agli sforzi profusi, ai risultati collettivi della squadra nazionale. Sulla base di tale considerazione, la Corte Suprema si rivolgeva alla Corte di giustizia dell'Unione europea, sottoponendole la questione pregiudiziale se il diritto dell'Unione europea osti a una normativa come quella nazionale slovacca, a norma della quale l'ente nazionale di previdenza sociale prende in considerazione la cittadinanza del richiedente come condizione fondamentale, ai fini del diritto per i rappresentanti sportivi nazionali ad una prestazione supplementare alla pensione di vecchiaia, anche se è del pari parte della disposizione nazionale un altro requisito legale, ossia la presenza nella nazionale dei predecessori giuridici, inclusa la Repubblica socialista cecoslovacca.

Al riguardo, la Corte ha affermato:

«38 Orbene, l'articolo 45, paragrafo 2, TFUE dispone che la libera circolazione dei lavoratori implica l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro (sentenza del 15 dicembre 2016, *Depesme e a.*, da C-401/15 a C-403/15, EU:C:2016:955, punto 34 e giurisprudenza citata).



39 Inoltre, l'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 492/2011 costituisce l'espressione particolare, nel campo specifico della concessione di vantaggi sociali, della regola della parità di trattamento sancita dall'articolo 45, paragrafo 2, TFUE e deve essere interpretato allo stesso modo di quest'ultima disposizione (sentenza del 15 dicembre 2016, *Depesme e a.*, da C-401/15 a C-403/15, EU:C:2016:955, punto 35 e giurisprudenza citata).

40 Orbene, a norma dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 492/2011, il lavoratore cittadino di uno Stato membro gode, nel territorio degli altri Stati membri, degli stessi vantaggi sociali e fiscali dei lavoratori nazionali.

41 La Corte ha considerato che tale disposizione opera a favore, indifferentemente, tanto dei lavoratori migranti residenti in uno Stato membro ospitante quanto dei lavoratori frontalieri i quali, pur esercitando attività di lavoro dipendente in quest'ultimo Stato membro, risiedono in un altro Stato membro (sentenze del 15 dicembre 2016, *Depesme e a.*, da C-401/15 a C-403/15, EU:C:2016:955, punto 37, e del 10 luglio 2019, *Aubriet*, C-410/18, EU:C:2019:582, punto 24).

42 Del pari, la Corte ha già dichiarato che un lavoratore che esercitava un'attività lavorativa subordinata nello Stato membro ospitante al momento dell'adesione del suo Stato membro di origine all'Unione e che abbia continuato a esercitare tale attività dopo l'adesione può, dalla data dell'adesione medesima, invocare l'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 1612/68 del Consiglio, del 15 ottobre 1968, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità (GU 1968, L 257, pag. 2), il cui testo è stato ripreso all'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 492/2011, salvo che il regime transitorio previsto dall'atto di adesione non disponga diversamente (v., in tal senso, sentenza del 27 settembre 1989, *Lopes da Veiga*, 9/88, EU:C:1989:346, punti 9, 10 e 19).

43 A tale riguardo, a partire dall'adesione della Repubblica slovacca e della Repubblica ceca all'Unione, il 1o maggio 2004, la libera circolazione dei lavoratori è pienamente applicabile, in linea di principio, nei confronti dei cittadini cechi che lavorano in Slovacchia, conformemente all'articolo 24 dell'atto relativo alle condizioni di adesione all'Unione europea della Repubblica ceca, della Repubblica di Estonia, della Repubblica di Cipro, della Repubblica di Lettonia, della Repubblica di Lituania, della Repubblica di Ungheria, della Repubblica di Malta, della Repubblica di Polonia, della Repubblica di Slovenia e della Repubblica slovacca e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea (GU 2003, L 236, pag. 33), nonché al punto 1.1 dell'allegato V di tale atto, unicamente fatte salve le disposizioni transitorie previste ai punti da 1.2 a 1.14 di detto allegato. Dato che l'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 1612/68 non costituisce oggetto delle citate disposizioni transitorie, tale disposizione si applica, nei confronti dei cittadini cechi, dal 1o maggio 2004 (v., per analogia, sentenza del 27 settembre 1989, *Lopes da Veiga*, 9/88, EU:C:1989:346, punto 9).

44 Di conseguenza, l'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 492/2011 può essere del pari invocato da un lavoratore come UB che, pur non avendo trasferito il suo luogo di residenza, si è trovato, a causa dell'adesione all'Unione dello Stato di cui è cittadino e dello Stato nel cui territorio ha fissato la propria residenza, nella situazione di un lavoratore migrante.

45 Occorre quindi verificare se una prestazione supplementare per i rappresentanti sportivi come quella oggetto del procedimento principale rientri nella nozione di «vantaggio sociale» ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 492/2011.

46 A tale riguardo, il richiamo operato dalla predetta disposizione ai vantaggi sociali non può essere interpretato restrittivamente (v., in tal senso, sentenze del 30 settembre 1975, *Cristini*, 32/75, EU:C:1975:120, punto 12, e del 17 aprile 1986, *Reed*, 59/85, EU:C:1986:157, punto 25).

47 Dall'obiettivo della parità di trattamento perseguito dall'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 492/2011 risulta infatti che la nozione di «vantaggio sociale» estesa da tale disposizione ai lavoratori cittadini di altri Stati membri comprende tutti i vantaggi che, connessi o meno a 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, e la cui estensione ai lavoratori cittadini di altri Stati membri risulta quindi atta a facilitare la loro mobilità all'interno dell'Unione (v., in tal senso, sentenze del 17 aprile 1986, *Reed*, 59/85, EU:C:1986:157, punto 26; del 12 maggio 1998, *Martínez Sala*, C-85/96, EU:C:1998:217, punto 25, e del 15 settembre 2005, *Ioannidis*, C-258/04, EU:C:2005:559, punto 35) e, pertanto, la loro integrazione nello Stato membro ospitante. [...]

49 Nello stesso senso, si deve ammettere che la possibilità per un lavoratore migrante di venire ricompensato, al pari dei lavoratori cittadini dello Stato membro ospitante, per i risultati sportivi eccezionali che egli ha ottenuto rappresentando tale Stato membro, o i suoi predecessori giuridici, può contribuire all'integrazione di tale lavoratore nell'ambiente di detto Stato membro e quindi alla realizzazione dell'obiettivo della libera circolazione dei lavoratori.

50 Contrariamente alle osservazioni del governo slovacco formulate in udienza, tale interpretazione non può essere rimessa in discussione dalle sentenze del 31 maggio 1979, *Even e ONPTS* (207/78, EU:C:1979:144), e del 16 settembre 2004, *Baldinger* (C-386/02, EU:C:2004:535).

51 Vero è che in tali sentenze la Corte ha dichiarato che le prestazioni concesse agli ex combattenti inabili al lavoro a causa di un evento bellico o agli ex prigionieri di guerra che attestino di essere stati a lungo in prigionia, a titolo di testimonianza di riconoscenza della nazione per le prove sopportate, non rientrano, in quanto versate in cambio dei servizi resi al loro paese, nella nozione di «vantaggio sociale» ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 1612/68, e ciò anche quando i richiedenti di tali prestazioni erano lavoratori migranti. In tal senso, dette prestazioni non contribuivano all'integrazione di tali lavoratori nello Stato membro ospitante.

52 Per contro, la prestazione supplementare di cui trattasi nel procedimento principale persegue la finalità di ricompensare gli atleti di alto livello che hanno rappresentato lo Stato membro ospitante, o i suoi predecessori giuridici, in competizioni sportive internazionali e che hanno conseguito risultati notevoli. In particolare, tale prestazione supplementare non ha soltanto l'effetto di conferire ai suoi beneficiari una sicurezza finanziaria volta, in particolare, a compensare l'assenza di pieno inserimento nel mercato del lavoro durante gli anni dedicati alla pratica di uno sport ad alto livello, ma anche e principalmente di conferire loro un prestigio sociale particolare in ragione dei risultati sportivi che essi hanno conseguito nel contesto di tale rappresentanza. Il fatto che il lavoratore

migrante benefici di tale prestigio, di cui godono anche i cittadini dello Stato membro ospitante che si trovano nella stessa situazione, o che addirittura hanno ottenuto medaglie nella stessa squadra in occasione di competizioni di uno sport collettivo, è tale da facilitare l'integrazione dei suddetti lavoratori migranti nella società di tale Stato membro. Peraltro, la Corte ha già riconosciuto la notevole rilevanza sociale dello sport nell'Unione, in particolare dello sport dilettantistico, riflessa dall'articolo 165 TFUE, nonché il ruolo di tale sport come fattore di integrazione nella società dello Stato membro ospitante (v., in tal senso, sentenza del 13 giugno 2019, TopFit e Biffi, C-22/18, EU:C:2019:497, punto 33).

53 Ne consegue che una prestazione supplementare come quella di cui trattasi nel procedimento principale rientra nella nozione di «vantaggio sociale», ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 492/2011, con la conseguenza che uno Stato membro che concede tale prestazione ai propri lavoratori nazionali non può rifiutarla ai lavoratori cittadini degli altri Stati membri senza commettere una discriminazione fondata sulla cittadinanza, vietata da tale disposizione.

54 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alla questione pregiudiziale dichiarando che

– l'articolo 3, paragrafo 1, lettera d), del regolamento n. 883/2004 deve essere interpretato nel senso che una prestazione supplementare versata a taluni sportivi di alto livello che hanno rappresentato uno Stato membro, o i suoi predecessori giuridici, nell'ambito di competizioni sportive internazionali non rientra nella nozione di «prestazione di vecchiaia», ai sensi di tale disposizione, ed è pertanto esclusa dall'ambito di applicazione di tale regolamento;

– l'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 492/2011 deve essere interpretato nel senso che osta a una normativa di uno Stato membro che subordina il beneficio di una prestazione supplementare istituita a favore di taluni sportivi di alto livello che hanno rappresentato tale Stato membro, o i suoi predecessori giuridici, nell'ambito di competizioni sportive internazionali, in particolare alla condizione che il richiedente abbia la cittadinanza del suddetto Stato membro».

## 2.2. Contenuto della libertà

4 dicembre 1974, *Yvonne van Duyn c. Home Office*, causa 41/74, Racc. 1337.

*La signora Yvonne van Duyn, cittadina olandese, aveva ottenuto il lavoro di segretaria presso la comunità scienziata di East Grinstead nel Regno Unito. Tuttavia, una volta giunta all'aeroporto di Gatwick, le veniva negata dalle autorità inglesi l'autorizzazione ad entrare nel Regno Unito. Il rifiuto all'ingresso veniva motivato dal fatto che il Governo britannico riteneva socialmente dannose le attività svolte dalla Chiesa scienziata.*

*La signora van Duyn, ritenendo il provvedimento contrario alle norme comunitarie sulla libera circolazione dei lavoratori e, in particolare, all'art. 48 TCE (ora art. 45 TFUE), al regolamento 1612/68/CEE e all'art. 3 della direttiva 64/221/CEE, lo impugnava avanti alla High Court che per l'interpretazione della citata normativa comunitaria proponeva rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia.*

*Sulla diretta efficacia dell'art. 48 TCE (ora art. 45 TFUE), la Corte ha osservato:*

«5. L'art. 48 [ora art. 45 TFUE], nn. 1 e 2, dispone che la libera circolazione dei lavoratori è

garantita entro la fine del periodo transitorio e ch'essa implica "l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro".

6. Le suddette disposizioni impongono agli Stati membri un obbligo preciso, che non richiede l'emanazione d'alcun ulteriore provvedimento da parte delle istituzioni comunitarie o degli Stati membri e che non lascia a questi ultimi alcuna discrezionalità nella sua attuazione.

7. Il n. 3 dell'art. 48 [ora art. 45 TFUE], nel definire i diritti spettanti ai lavoratori in forza del principio di libera circolazione, fa salve le limitazioni giustificate da motivi d'ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica.

I provvedimenti adottati per i motivi di cui sopra sono tuttavia soggetti al controllo giurisdizionale. Di conseguenza, la facoltà d'uno Stato membro di richiamarsi alla riserva contenuta nell'art. 48 [ora art. 45 TFUE] non impedisce che le norme dello stesso articolo con cui s'afferma il principio della libera circolazione dei lavoratori attribuiscono ai singoli diritti soggettivi ch'essi possono far valere in giudizio e che i giudici nazionali devono tutelare ».

*Sulla diretta efficacia della direttiva 64/221/CEE, la Corte ha osservato:*

« 10. Risulta dal provvedimento di rinvio che l'unica disposizione della direttiva rilevante per il caso in esame è l'art. 3, n. 1, secondo cui "i provvedimenti d'ordine pubblico o di pubblica sicurezza devono essere adottati esclusivamente in relazione al comportamento personale dell'individuo nei confronti del quale essi sono applicati".

11. Il Regno Unito ha osservato che, se l'art. 189 [ora art. 288 TFUE] attribuisce ai regolamenti, alle direttive e alle decisioni una diversa efficacia, è giusto presumere che il Consiglio, emanando una direttiva invece di un regolamento, abbia inteso adottare un provvedimento con effetti diversi da quelli d'un regolamento, vale a dire non direttamente efficace.

12. Tuttavia, se è vero che i regolamenti, in forza dell'art. 189 [ora art. 288 TFUE], sono direttamente applicabili e quindi atti, per natura, a produrre effetti diretti, da ciò non si può inferire che le altre categorie di atti contemplate dal suddetto articolo non possano mai produrre effetti analoghi.

Sarebbe in contrasto con la forza obbligatoria attribuita dall'art. 189 [ora art. 288 TFUE] alla direttiva d'escludere, in generale, la possibilità che l'obbligo da essa imposta sia fatto valere dagli eventuali interessati.

In particolare, nei casi in cui le autorità comunitarie abbiano, mediante direttiva, obbligato gli Stati membri ad adottare un determinato comportamento, la portata dell'atto sarebbe ristretta se in singoli non potessero far valere in giudizio la sua efficacia e se i giudici nazionali non potessero prenderlo in considerazione come norma di diritto comunitario.

D'altra parte l'art. 177 [ora art. 267 TFUE], che autorizza i giudici nazionali a domandare alla Corte di giustizia di pronunciarsi sulla validità e sull'interpretazione di tutti gli atti compiuti dalle istituzioni, senza distinzione, implica il fatto che singoli possano far valere tali atti dinanzi ai detti giudici.

È quindi opportuno esaminare, caso per caso, se la natura, lo spirito e la lettera della disposizione di cui trattasi consentano di riconoscerle efficacia immediata nei rapporti fra gli Stati membri ed i singoli.

13. Esigendo che i provvedimenti d'ordine pubblico siano adottati esclusivamente in considerazione del comportamento personale dell'interessato, l'art. 3, n. 1, della direttiva n. 221/64 intende limitare il potere discrezionale che le leggi interne normalmente concedono alle autorità competenti in materia d'ammissione e d'espulsione degli stranieri.

L'obbligo risultante dalla norma testé citata è assoluto ed incondizionato; esso non richiede inoltre, per la sua stessa natura, alcun provvedimento d'attuazione da parte delle istituzioni comunitarie o degli Stati membri.

Da un altro punto di vista, poiché l'obbligo imposto agli Stati membri di non tener conto di fattori diversi dal comportamento personale dell'interessato e ricollegato all'applicazione d'una deroga ad uno dei principi fondamentali posti dal Trattato a tutela dei singoli, il rispetto delle garanzie giurisdizionali degli interessati impone ch'essi possano invocare tale obbligo, anche se contenuto in un atto normativo non avente *ipso jure* efficacia diretta nel suo insieme.

14. Eventuali dubbi circa il significato e la precisa portata della norma in esame potranno essere risolti in sede giurisdizionale, ove è possibile fra l'altro utilizzare la procedura di cui all'art. 177 del Trattato [ora art. 267 TFUE].

15. La questione va perciò risolta nel senso che l'art. 3, n. 1, della direttiva del consiglio 25 febbraio 1964 n. 221 crea in capo ai singoli diritti soggettivi ch'essi possono far valere in giudizio negli Stati membri e che i giudici nazionali devono tutelare ».

*La Corte ha, poi, interpretato il combinato disposto degli artt. 48 TCE (ora art. 45 TFUE) e 3 della direttiva 64/221/CEE:*

« 17. Al riguardo, occorre anzitutto esaminare se la semplice appartenenza ad un gruppo o ad un'organizzazione possa costituire un comportamento personale ai sensi dell'art. 3 della direttiva n. 221/64.

È pacifico che l'appartenenza passata non può, in generale, giustificare il rifiuto di consentire ad una persona la libera circolazione nell'ambito della Comunità. È però altrettanto vero che l'appartenenza attuale ad un gruppo o ad un'organizzazione implica sia la partecipazione alle sue attività, sia l'adesione ai suoi obiettivi e programmi. Essa può venir considerata come un atto volontario dell'interessato e, di conseguenza, fatta rientrare nella nozione di comportamento personale di cui al già citato art. 3.

18. Con la stessa questione viene poi chiesto quale rilievo assuma il fatto che lo Stato membro, pur considerando antisociali le attività dell'organizzazione, cui l'interessato aderisce, non le vieti a norma di legge.

È opportuno, in proposito, sottolineare che la nozione d'ordine pubblico nel contesto comunitario, specie in quanto autorizza una deroga al principio fondamentale della libera circolazione dei lavoratori, va intesa in senso stretto, col risultato d'escluderne qualsiasi valutazione unilaterale da parte dei singoli Stati membri senza il controllo delle istituzioni comunitarie.

Non si può tuttavia negare che la nozione di ordine pubblico varia da un Paese all'altro e da un'epoca all'altra. È perciò necessario lasciare, in questa materia, alle competenti autorità nazionali un certo potere discrezionale entro i limiti imposti dal Trattato.

19. Ne consegue che uno Stato membro, le cui competenti autorità hanno decisamente preso posizione contro le attività, da esse ritenute antisociali, d'un certo gruppo organizzato ed hanno adottato provvedimenti volti ad ostacolarne l'esercizio, può invocare ragioni d'ordine pubblico anche quando non gli sembrino sussistere i presupposti per vietare a norma di legge le predette attività.

20. Viene infine sollevato il problema del se uno Stato membro possa vietare, per motivi d'ordine pubblico, che cittadini d'un altro Stato membro svolgano nel suo territorio un'attività dipendente nell'ambito d'un gruppo o d'un'organizzazione, quando esso non impone alcun analogo divieto ai propri cittadini.

21. In proposito, il Trattato afferma solennemente il principio della libera circolazione dei lavoratori senza discriminazione fra i cittadini dei diversi Stati membri, ma fa al tempo stesso salve (art. 48 [ora art. 45 TFUE], n. 3) le limitazioni che ai diritti risultanti dal suddetto principio possono essere apportate per motivi d'ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica.

I diritti soggetti alla riserva di cui sopra comprendono fra gli altri (art. 48 [ora art. 45 TFUE], n. 3) il diritto di rispondere ad offerte di lavoro effettive, il diritto di spostarsi liberamente a tal fine nel territorio degli Stati membri ed il diritto di prendere dimora in uno degli Stati membri al fine di svolgere un'attività dipendente.

La citata riserva rende perciò legittima, nei casi in cui si applica, l'imposizione del divieto d'ingresso o di soggiorno in uno Stato membro ad un cittadino d'un altro Stato membro.

22. D'altra parte, un principio di diritto internazionale, che il Trattato non ha certamente reso inoperante nei rapporti fra gli Stati membri, impedisce ai singoli Stati di negare ai propri cittadini l'ingresso ed il soggiorno nel proprio territorio.

23. Di conseguenza, uno stato membro può, se le circostanze lo richiedono, rifiutarsi, per motivi d'ordine pubblico, d'applicare ad un cittadino d'un altro Stato membro, che vuole svolgere una determinata attività subordinata, il principio della libera circolazione dei lavoratori, senza con ciò essere costretto ad imporre analoghi divieti ai propri cittadini ».

11 luglio 1985, causa 137/84, *Pubblico ministero c. Heinrich Maria Mutsch*, causa 137/84, Racc. 2681.

*Il signor Mutsch, cittadino lussemburghese, risiedeva in Belgio a Sain-Vith, comune di lingua tedesca nel circondario di Verviers.*

*In seguito ad un diverbio con alcuni membri della gendarmeria belga, il signor Mutsch veniva penalmente perseguito e condannato in contumacia ad un'ammenda dal tribunal correctionnel di Verviers. Il signor Mutsch proponeva opposizione alla sentenza contestualmente chiedendo, ai sensi dell'art. 17 della legge 15 giugno 1935 relativa all'uso delle lingue in materia giudiziaria, che il procedimento si svolgesse nella lingua tedesca, domanda che veniva accolta dal giudice adito.*

*Il Pubblico ministero proponeva, quindi, appello affermando, conformemente al dettato normativo, che l'art. 17 della legge 15 giugno 1935 consentisse ai soli cittadini belgi di avvalersi della prerogativa di scelta della lingua.*

*La Cour d'appel di Liegi, nutrendo seri dubbi sulla compatibilità della normativa belga in questione con la disciplina comunitaria relativa alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, sospendeva il procedimento e rinviava pregiudizialmente alla Corte di giustizia.*

*La Corte ha osservato:*

« 13. Occorre pertanto accertare se la facoltà di chiedere che un procedimento giudiziario si svolga in una determinata lingua rientri nella sfera d'applicazione del trattato e debba, di conseguenza, essere valutata alla luce del divieto di discriminazione sancito dalle citate disposizioni.

14. Considerato che in base agli atti l'imputato ha la qualità di lavoratore subordinato (nell'atto di opposizione alla sentenza contumaciale 2 novembre 1982 egli si qualifica come conciatetti occupato nell'impresa del padre), la questione dev'essere esaminata in particolare alla luce degli artt. 48 e 49 del Trattato e delle disposizioni di diritto derivato adottate per la loro attuazione, segnatamente del regolamento del Consiglio n. 1612/68.

15. Infatti, com'è dichiarato nel quinto punto del preambolo del regolamento n. 1612/68, « il diritto di libera circolazione richiede, perché esso possa essere esercitato in condizioni obiettive di libertà e di dignità, che sia assicurata di diritto e di fatto la parità di trattamento per tutto ciò che si riferisce all'esercizio stesso di un'attività subordinata e all'accesso all'alloggio, e che siano anche eliminati gli ostacoli che si oppongono alla mobilità dei lavoratori, specie per quanto riguarda il diritto per il lavoratore di farsi raggiungere dalla famiglia e le condizioni d'integrazione della famiglia nella società del paese ospitante ».

16. 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.

17. Di conseguenza, si deve considerare che la predetta facoltà è ricompresa nella nozione di «

vantaggio sociale » ai sensi dell'art. 7, n. 2, del citato regolamento n. 1612/68, il quale dispone che il lavoratore cittadino di un altro Stato membro deve godere nello stato membro ospitante « degli stessi vantaggi sociali e fiscali dei lavoratori nazionali ». Infatti, come la Corte ha affermato nella sentenza 31 maggio 1979 (causa 207/78, Even, Racc. 1979, pag. 2019), questa espressione 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 ».

18. La questione pregiudiziale dev'essere pertanto risolta nel senso che il principio della libera circolazione dei lavoratori, stabilito dall'art. 48 del trattato [ora art. 45 TFUE] e in particolare dal regolamento del Consiglio n. 1612/68, esige che al lavoratore cittadino di uno Stato membro e residente in un altro Stato membro sia riconosciuto 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 ».

17 aprile 1986, Paesi Bassi c. Ann Florence Reed, causa 59/85, Racc. 1283.

*Nel 1982 la signora Reed, cittadina britannica convivente da cinque anni con il signor W., anch'esso cittadino britannico, che svolgeva attività lavorativa nei Paesi Bassi ed ivi aveva ottenuto un permesso di soggiorno valido sino al 1986, presentava, proprio in virtù di tale convivenza e relazione stabile, analoga domanda di permesso di soggiorno al Segretariato di Stato alla giustizia olandese. Quest'ultimo rigettava tale domanda, essendo la signora disoccupata e non soddisfacendo le condizioni previste dalla legislazione olandese del 1982 (vreemdelingencirculaire) sulla politica di soggiorno relativa agli stranieri. Tale normativa prevedeva, tra l'altro, ai fini del rilascio del permesso di soggiorno, che i compagni stranieri vivessero insieme a coloro che già usufruivano di tale permesso e costituissero, quindi, un nucleo familiare o lo costituissero già prima dell'arrivo nei Paesi Bassi, dovendo il soggetto già titolare del permesso possedere mezzi di sussistenza sufficienti anche per il compagno straniero, nonché un alloggio adeguato. La signora Reed proponeva domanda di revisione di tale provvedimento di diniego e, contemporaneamente, non avendo la sua domanda effetto sospensivo, essa esperiva anche un procedimento sommario dinanzi al Presidente del Tribunale dell'Aja, per ottenere che i Paesi Bassi si astenessero dall'adozione di un provvedimento di espulsione prima che fosse stato adottato un provvedimento definitivo sulla domanda di permesso di soggiorno. Il Presidente del Tribunale accoglieva la domanda, ritenendo che l'evoluzione giuridica verificatasi implicava che, ai fini dell'applicazione dell'art. 10 del regolamento n. 1612/68, relativo alla libera circolazione dei lavoratori nell'ambito della Comunità, i compagni non coniugati dovessero, per quanto possibile, essere equiparati ad una coppia di coniugi. Lo Stato interponeva appello avverso tale decisione, ma la Corte d'appello dell'Aja confermava l'ordinanza del Presidente, dichiarando che il divieto, di cui agli artt. 7 e 48, par. 2, Trattato CEE (ora artt. 18 e 45 TFUE), di qualsiasi discriminazione basata sulla cittadinanza tra i lavoratori degli Stati membri implicava che la politica seguita dallo Stato nei confronti degli stranieri, quale si desumeva dalla vreemdelingencirculaire, doveva consentire al compagno del lavoratore cittadino di un altro Stato membro occupato nei Paesi Bassi di sistemarsi presso il lavoratore nello stesso modo del compagno del lavoratore cittadino olandese. Lo Stato ricorreva, quindi, in cassazione (Hoge Raad der Nederlanden) che, ritenendo che la soluzione della lite richiedesse l'interpretazione oltre che delle disposizioni da ultimo richiamate, anche dell'art. 10 del regolamento del Consiglio n. 1612/1968, ha sollevato tre questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia. Con riferimento al fatto che l'art. 10, n. 1, prima frase lett. a), del regolamento n. 1612/68 possa essere interpretato nel senso che, a determinate condizioni, il compagno che abbia una stabile relazione col lavoratore di cui a tale disposizione viene equiparato*

*al «coniuge», la Corte ha osservato:*

«12. Dall'art. 189 del trattato CEE [ora art. 288 TFUE], si desume che il regolamento n. 1612/68 ha portata generale, e` obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente efficace in ciascuno degli Stati membri.

48. Ne consegue che l'interpretazione data dalla Corte ad una disposizione di questo regolamento ha conseguenze in tutti gli Stati membri e che l'interpretazione di nozioni giuridiche basata sull'evoluzione della societa` dev'essere effettuata esaminando la situazione nel complesso della Comunita`, non gia` quella di un solo Stato membro.

49. L'art. 10, n. 1, del regolamento n. 1612/68 attribuisce a determinati membri della «famiglia» del lavoratore, ivi compreso il «coniuge», qualunque sia la loro cittadinanza, «il diritto di stabilirsi con il lavoratore cittadino di uno Stato membro occupato sul territorio di un altro Stato membro».

50. In mancanza di qualsiasi indizio di un'evoluzione sociale di carattere generale atta a giustificare l'interpretazione estensiva, e in mancanza di qualsiasi indizio in senso contrario nel regolamento, si deve dire che, usando la parola «coniuge», l'art. 10 del regolamento si riferisce unicamente al rapporto basato sul matrimonio.

51. [...] l'art. 10, n. 1, del regolamento n. 1612/68 non puo` essere interpretato nel senso che il compagno che abbia una relazione stabile col lavoratore cittadino di uno Stato membro occupato nel territorio di un altro Stato membro dev'essere equiparato, a determinate condizioni, al «coniuge» di cui a detta disposizione ».

*Con riferimento poi, di fatto, alla configurabilita` di una violazione degli artt. 7 e 48 Trattato CEE (ora artt. 18 e 45 TFUE), da parte di una legislazione che, come quella controversa, equipari il « compagno » che abbia una stabile relazione con un lavoratore cittadino nazionale o comunque con un lavoratore in linea di principio titolare di un diritto di soggiorno illimitato nel territorio nazionale al «coniuge» di tale lavoratore, non operando invece tale equiparazione nel caso del compagno che abbia una stabile relazione con un lavoratore cittadino di un altro Stato comunitario pur occupato e residente nel territorio nazionale, la Corte ha osservato:*

«21. Si deve ricordare anzitutto che a norma dell'art. 7 del trattato [ora art. 18 TFUE] «nel campo d'applicazione del presente trattato, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dallo stesso previste, e` vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalita`». Questo principio, enunciato in modo generale dall'art. 7 del trattato [ora art. 18 TFUE], ha trovato espressione specifica nell'art. 48 [ora art. 45 TFUE] dello stesso per quanto riguarda la libera circolazione dei lavoratori nell'ambito della Comunita`.

22 Va quindi accertato se la facolta` di farsi accompagnare dal proprio compagno non coniugato rientri nel campo d'applicazione del trattato e debba quindi essere valutata alla luce del principio di non discriminazione posto dalle disposizioni di cui sopra.

23 Dato che, secondo la sentenza di rinvio, il W. e` un lavoratore dipendente, la questione va esaminata piu` precisamente alla luce degli artt. 48 e 49 [ora artt. 45 e 46 TFUE] del trattato e delle disposizioni di diritto derivato adottate per la loro applicazione, in particolare del regolamento del Consiglio n. 1612/68.

98. L'art. 7, n. 2, di questo regolamento stabilisce che il lavoratore cittadino di un altro Stato membro deve fruire nello Stato membro che lo accoglie «degli stessi vantaggi sociali e fiscali dei lavoratori nazionali».

99. Come la Corte ha rilevato, in particolare nella sentenza 30 settembre 1975 (Cristini, 32/75, Racc. pag. 1085), non si puo` interpretare restrittivamente il richiamo ai «vantaggi sociali» di cui all'art. 7, n. 2.



100. Come la Corte ha piu' volte ricordato, dallo scopo della parita' di trattamento perseguito dall'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68 si desume che la nozione di vantaggio sociale, estesa da questa disposizione ai lavoratori cittadini di altri Stati membri, comprende 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, e la cui estensione ai lavoratori cittadini di altri stati membri risulta quindi atta a facilitare la loro mobilita' nell'ambito della Comunita' » (sentenze 31 maggio 1979, Even, 207/78, Racc. pag. 2019, e 20 giugno 1985, Deak, 94/84, Racc. 1985, pag. 1873).

101. Come la Corte ha deciso nella sentenza 30 settembre 1975, sopra menzionata, e nella sentenza 11 luglio 1985 (Mutsch, 137/84, Racc. 1985, pag. 2681), la facolta' per il lavoratore migrante di fruire delle riduzioni sui prezzi di trasporto a favore delle famiglie numerose, o quella di usare la propria lingua in un procedimento promosso dinanzi ai giudici dello Stato membro di soggiorno, rientrano nella nozione di vantaggio sociale ai sensi dell'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68.

102. Si deve ammettere, nello stesso spirito, che la possibilita' per il lavoratore migrante di ottenere che il proprio compagno non coniugato, non cittadino dello Stato membro che l'accoglie, sia autorizzato a soggiornarvi con lui, puo' contribuire all'integrazione nell'ambiente del paese di soggiorno e quindi alla realizzazione dello scopo della libera circolazione dei lavoratori. Cosi' stando le cose, questa facolta' deve essere considerata del pari compresa nella nozione di vantaggio sociale di cui all'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68.

103. Se ne deve desumere che lo Stato membro che attribuisca un siffatto vantaggio ai propri lavoratori nazionali non puo' negarlo ai lavoratori cittadini degli altri Stati membri senza commettere una discriminazione basata sulla cittadinanza, discriminazione vietata dagli artt. 7 e 48 del trattato [ora artt. 18 e 45 TFUE].

104. [...] l'art. 7 del trattato [ora art. 18 TFUE], in relazione all'art. 48 del trattato [ora art. 45 TFUE] e all'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68, dev'essere interpretato nel senso che lo Stato membro il quale consenta ai propri cittadini di ottenere che il compagno non coniugato, non cittadino di questo Stato membro, soggiorni nel suo territorio, non puo' negare di attribuire lo stesso vantaggio ai lavoratori migranti cittadini di altri Stati membri».

3 giugno 1986, *Commissione c. Francia*, causa 307/84, Racc. 1725.

*La Commissione delle Comunità europee proponeva avanti alla Corte di giustizia un ricorso di infrazione ai sensi dell'art. 169 TCE (ora art. 258 TFUE) per accertare se la Repubblica francese fosse venuta a meno agli obblighi imposti dall'art. 48 TCE (ora art. 45 TFUE) che, al fine di assicurare la libera circolazione dei lavoratori nella Comunità, vieta qualsiasi tipo di discriminazione basata sulla nazionalità. Il codice francese della sanità pubblica stabiliva, infatti, la cittadinanza francese quale requisito essenziale per l'assunzione e la nomina in ruolo come infermiere negli ospedali pubblici.*

*La Corte ha così deciso:*

« 11. In proposito si deve ricordare anzitutto che, secondo la sentenza 12 febbraio 1974 (Sotgiu/Deutsche Bundespost, 152/73, Racc. pag. 163), la portata della deroga di cui all'art. 48 [ora art. 45 TFUE], n. 4, del trattato non può dipendere dalla natura giuridica del rapporto fra il dipendente e l'amministrazione e che « in mancanza di qualsiasi distinzione nelle norme in esame, è irrilevante accertare se il lavoratore abbia la qualifica di operaio, impiegato privato o impiegato pubblico e se il suo rapporto di lavoro sia disciplinato dal diritto pubblico oppure dal diritto privato. Le nozioni giuridiche utilizzate in questo campo variano a seconda dei singoli Stati e non possono perciò fornire alcun criterio d'interpretazione valido a livello del diritto comunitario ». L'accesso a determinati posti non può essere limitato per il fatto che in un determinato Stato membro le persone che occupano

tali posti hanno uno stato giuridico che implica la nomina in ruolo. Far dipendere l'applicazione dell'art. 48 [ora art. 45 TFUE], n. 4, del Trattato dalla natura giuridica del rapporto fra il dipendente e l'amministrazione darebbe infatti agli Stati membri la possibilità di estendere a loro piacimento il numero di posti che ricadono sotto questa disposizione eccezionale.

12. Nella sentenza del 17 dicembre 1980 (Commissione/Regno del Belgio, 149/79, racc. 3881), è stato deciso in particolare che per stabilire se dei posti siano posti nella pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 48 [ora art. 45 TFUE], n. 4, del Trattato, si deve accertare « se i posti di cui trattasi siano o no caratteristici dell'attività specifica della pubblica amministrazione in quanto incaricata dell'esercizio dei pubblici poteri e responsabile della tutela degli interessi generali dello Stato ». Come la Corte ha inoltre detto in tale sentenza, quest'interpretazione, secondo la quale il criterio per l'applicazione dell'art. 48 [ora art. 45 TFUE], n. 4, del trattato dev'essere funzionale e tener conto della natura dei compiti e delle responsabilità inerenti al posto, è indispensabile per evitare che « l'efficacia pratica e la portata delle disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione dei lavoratori ed alla parità di trattamento dei cittadini di tutti gli Stati membri siano limitate da interpretazioni della nozione di pubblica amministrazione tratte dal solo diritto nazionale e che ostino all'applicazione delle norme comunitarie ».

13. Dalla sentenza 26 maggio 1982 (Commissione/Regno del Belgio, 148/79, Racc. pag. 1845), si desume infine che, tenuto conto della natura delle mansioni e delle responsabilità che essi implicano, i posti di infermieri o di infermiera nei pubblici ospedali non sono posti nella pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 48 [ora art. 45 TFUE], n. 4, del Trattato.

14. La seconda questione sollevata dalla presente causa è se la criticata disposizione del codice francese della sanità pubblica contenga una discriminazione vietata dall'art. 48 [ora art. 45 TFUE], n. 2, del Trattato.

15. Il Governo francese ha sostenuto in proposito che l'accesso all'attività di infermiere o di infermiera nei pubblici ospedali non è subordinato ad alcun requisito di cittadinanza e che questi posti sono accessibili per i cittadini di altri Stati membri, qualora si tratti di assumere dipendenti a contratto, non già dipendenti di ruolo.

16. Quest'argomento va disatteso, giacché lo Stato membro convenuto non ha provato che tutti i posti di infermiere o di infermiera offerti nei pubblici ospedali fossero del pari accessibili ai cittadini di altri Stati membri e che, all'atto dell'assunzione, questi fruissero di un regime implicante, a parte la possibilità di promozione a posti nella pubblica amministrazione ai sensi del Trattato, vantaggi e garanzie del tutto equivalenti a quelle proprie dello stato giuridico di dipendenti di ruolo che è riservato ai cittadini nazionali.

17. Ciò premesso, si deve concludere che, riservando ai propri cittadini l'assunzione e la nomina in ruolo come infermiere o infermiera nei pubblici ospedali, la repubblica francese è venuta meno agli obblighi imposti dall'art. 48 del Trattato [ora art. 45 TFUE] ».

30 maggio 1989, *Pilar Allué e Carmel Mary Coonan c. Università degli studi di Venezia*, causa 33/88, Racc. 1591.

*L'art. 28 del d.p.r. 382/80 disciplinava i contratti tra le università italiane e i lettori di lingua straniera. Questo art. oltre ad identificare il rapporto come un contratto di diritto privato, stabiliva anche il contratto scadeva al termine dell'anno accademico per qui era stipulato e poteva, comunque, essere rinnovato annualmente ma per non più di cinque anni.*

*Pilar Allué, cittadina spagnola, e Carmel Mary Coonan, cittadina britannica, avevano lavorato come lettrici presso l'Università degli studi di Venezia dal 1980 al 1986. Con l'inizio dell'anno accademico 1986-1987 veniva comunicata loro, in conformità con l'art. 28 d.p.r. 382/80, l'impossibilità di un ulteriore rinnovo del contratto.*

*La signora Allué e la signora Coonan proponevano ricorso avanti al pretore del lavoro di Venezia*

*per far dichiarare il rapporto di lavoro intercorso con l'università come un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, per ottenere il pagamento delle differenze retributive tra le somme effettivamente percepite e quelle a loro spettanti ed il pagamento dei contributi previdenziali e assicurativi per legge obbligatori.*

*Il giudice adito riteneva che per la risoluzione della causa fosse necessaria l'interpretazione di talune norme di diritto comunitario. In particolare il pretore, dopo aver sospeso il procedimento, chiedeva alla Corte di giustizia di verificare la compatibilità della disciplina italiana del contratto dei lettori di lingua straniera con l'art. 48 TCE (ora art. 45 TFUE) e con il regolamento 1408/71/CEE relativo all'applicazione dei regimi di previdenza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità.*

*La Corte ha prima accertato se il posto di lettore nelle università debba essere considerato come un impiego nella pubblica amministrazione e, quindi, esonerato dalla disciplina sulla libera circolazione delle persone ai sensi dell'art. 48, n. 4 TCE (ora art. 45 TFUE):*

« 7. A questo proposito si deve ricordare che, come la Corte ha rilevato nella sentenza 3 luglio 1986 (Lawrie-Blum, causa 66/85, Racc. pag. 2121), i posti di insegnante non implicano la partecipazione, diretta o indiretta, all'esercizio dei pubblici poteri e alle mansioni che hanno ad oggetto la tutela degli interessi generali dello Stato e delle altre collettività pubbliche e non presuppongono, da parte dei loro titolari, l'esistenza di un rapporto particolare di solidarietà nei confronti dello Stato, nonché la reciprocità di diritti e di doveri che costituiscono il fondamento del vincolo di cittadinanza.

8. Inoltre, secondo la costante giurisprudenza della Corte (vedasi, fra l'altro, la sentenza 16 giugno 1987, Commissione/Repubblica italiana, causa 225/85 (Racc. pag. 2625), anche qualora si tratti di impieghi nella pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 48 [ora art. 45 TFUE], n. 4, del Trattato, questa disposizione non può giustificare, dopo che taluni lavoratori di altri Stati membri siano stati ammessi a occupare detti impieghi, discriminazioni nei loro confronti in materia di retribuzione o di altre condizioni di lavoro.

9. La prima questione pregiudiziale va pertanto risolta nel senso che il posto di lettore di lingua straniera nelle università non è un impiego nella pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 48 [ora art. 45 TFUE], n. 4, del Trattato CEE ».

*Sulla compatibilità della normativa italiana con l'art. 48, n. 2 TCE (ora art. 45 TFUE), la Corte ha osservato:*

« 11. A questo proposito si deve rilevare che, secondo la giurisprudenza della Corte, il principio della parità di trattamento, di cui l'art. 48 [ora art. 45 TFUE], n. 2, del Trattato costituisce un'espressione specifica, vieta non soltanto le discriminazioni palesi, basate sulla cittadinanza, ma anche qualsiasi forma dissimulata di discriminazione che, mediante l'applicazione di altri criteri distintivi, conduca di fatto allo stesso risultato (vedasi, fra l'altro, la sentenza 15 gennaio 1986, Pinna, causa 41/84, Racc. pag. 1).

12. A questo proposito si deve osservare che la limitazione posta dalla normativa italiana alla durata dell'esercizio delle funzioni di lettore di lingua straniera nelle università, sebbene valga indipendentemente dalla cittadinanza del lavoratore interessato, riguarda essenzialmente lavoratori cittadini di altri Stati membri. Infatti, in base ai dati statistici forniti dal Governo italiano, soltanto il 25% dei lettori di lingua straniera ha la cittadinanza italiana.

13. Per giustificare la normativa contestata nella causa principale il Governo italiano fa presente che essa costituisce per le università l'unico mezzo che consenta loro di disporre di lettori di lingua straniera aventi una conoscenza e una pratica aggiornate della madrelingua da loro insegnata.

14. A questo proposito si deve rilevare che il pericolo che i lettori perdano i contatti con la madrelingua è limitato, data l'intensificazione degli scambi culturali e delle facilità di comunicazione,

e che inoltre le università hanno comunque la possibilità di controllare il livello delle cognizioni dei lettori. Si deve constatare, peraltro, che in base alla normativa di cui trattasi un lettore può essere assunto da un'università dopo aver lavorato per sei anni presso un'altra università dello stesso Stato membro; la limitazione della durata delle funzioni non può quindi essere giustificata dal motivo invocato dal governo italiano.

15. Detto governo sostiene inoltre che le disposizioni contestate sono giustificate dal fatto che la stabilità del posto d'insegnante può essere garantita solo qualora gli interessati abbiano competenze qualificate, attestate dal superamento delle prove di un concorso. Orbene ciò non si verificherebbe nel caso dei lettori di lingua straniera.

16. A questo proposito si deve constatare che il limite di sei anni per l'esercizio delle funzioni di cui trattasi non è necessario per consentire alle università di porre termine al contratto dei docenti che si rivelino incompetenti. Siffatto limite non esiste per quanto riguarda i professori assunti per contratto, che esercitano anch'essi le funzioni di docente senza aver superato un concorso. Nel caso di questi docenti, benché la durata delle funzioni sia, in via di principio, limitata a tre anni, il ministro della pubblica istruzione può concedere deroghe (art. 25, settimo comma, dello stesso DPR).

17. Infine, secondo il Governo italiano, la disposizione di cui trattasi è giustificata anche dalla necessità di limitare il numero dei lettori di lingua straniera in funzione del fabbisogno dell'università, che dipende dall'afflusso degli studenti alle facoltà in cui è impartito l'insegnamento delle lingue straniere. Si deve rilevare tuttavia che questo obiettivo di buona gestione può essere raggiunto con altri mezzi e in particolare non rinnovando i contratti dei lettori in soprannumero, a norma dell'art. 28, terzo comma, del DPR.

18. Da quanto precede emerge che nessuno dei motivi esaminati consente di giustificare la limitazione posta al rapporto di lavoro dei lettori di lingua straniera e quindi all'applicazione del principio della parità di trattamento.

19. La prima parte della seconda questione pregiudiziale va pertanto risolta dichiarando che l'art. 48 [ora art. 45 TFUE], n. 2, del trattato dev'essere interpretato nel senso che esso osta all'applicazione di una norma nazionale che limiti la durata del rapporto di lavoro fra le università e i lettori di lingua straniera, mentre tale limitazione non esiste, in via di principio, per quanto riguarda gli altri lavoratori ».

*La Corte ha, infine, interpretato il regolamento 1408/71/CEE:*

« 20. Con la seconda parte della seconda questione pregiudiziale il giudice nazionale mira, in sostanza, a far accertare se il menzionato regolamento n. 1408/71 debba essere interpretato nel senso che esso osta alle clausole di un contratto di assunzione di lettori di lingua straniera da parte di un'università di uno Stato membro, in base alle quali gli interessati sono privi della copertura previdenziale di cui fruiscono gli altri lavoratori.

21. A questo proposito è sufficiente rilevare che i regimi di previdenza sociale devono rispettare il principio della parità di trattamento di cui l'art. 3 del regolamento n. 1408/71 costituisce un'espressione specifica. Questo principio è infranto quando una categoria determinata di lavoratori, essenzialmente cittadini di altri Stati membri, sia esclusa dal regime previdenziale di uno Stato membro di cui fruiscono, in generale, gli altri lavoratori di questo Stato membro.

22. La seconda parte della seconda questione pregiudiziale va pertanto risolta nel senso che l'art. 3 del regolamento n. 1408/71, relativo all'applicazione dei regimi di previdenza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità, osta alle clausole di un contratto di assunzione di lettori di lingua straniera da parte di un'università di uno Stato membro in base alle quali gli interessati siano privi della copertura previdenziale di cui fruiscono gli altri lavoratori ».

26 maggio 1993, *Dimitrios Tsiotras c. Landeshauptstadt Stuttgart*, causa C-171/91, Racc. I-2925.

*Il signor Dimitrios Tsiotras, cittadino ellenico, risiedeva nella Repubblica federale di Germania, nel quale prestava attività lavorativa subordinata fino al 1970, anno in cui diveniva disoccupato.*

*A partire da questo periodo, il signor Tsiotras fruiva, dapprima, di un'indennità di disoccupazione, poi di un sussidio di disoccupazione e, successivamente, divenuto inabile al lavoro a causa di una malattia, di un sussidio erogatogli dall'assistenza sociale tedesca.*

*Il signor Tsiotras chiedeva alla comune di Stoccarda il rinnovo del proprio permesso di soggiorno scaduto nel 1980. Il procedimento per il rinnovo veniva, però, sospeso in attesa della decisione sulla richiesta proposta dal signor Tsiotras di pensione di invalidità. Quest'ultima gli veniva respinta poiché la competente autorità tedesca riteneva che il signor Dimitrios Tsiotras non fosse davvero inabile al lavoro. Di conseguenza, il comune di Stoccarda gli negava anche il rinnovo del permesso di soggiorno a causa della sua precaria situazione finanziaria.*

*Il signor Tsiotras ricorreva la decisione del comune di Stoccarda, tuttavia senza successo nei primi due gradi di giudizio contro. La questione giungeva per « revision » avanti al Bundeswervaltungsgericht che, sospeso il procedimento, rinviava pregiudizialmente alla Corte di giustizia.*

*Il giudice adito chiedeva, in primo luogo, alla Corte di verificare se il cittadino comunitario una volta persa la disponibilità di essere ricollocato allora perda lo status di lavoratore e pertanto il diritto alla libera circolazione ai sensi del combinato disposto dell'art. 48 TCE (ora art. 45 TFUE) e della direttiva 68/360/CEE.*

*La Corte ha osservato:*

« 8. Si deve ricordare, in via preliminare che, nell'ambito della libera circolazione dei lavoratori, l'art. 48 del Trattato conferisce ai cittadini degli Stati membri il diritto di soggiornare nel territorio degli altri Stati membri per esercitare o cercare ivi un'attività lavorativa subordinata. Come la Corte ha precisato nella sentenza 26 febbraio 1991, causa C-292/89, Antonissen (Racc. pag. I-745), il diritto di soggiorno che, in quest'ultimo caso, non è espressamente contemplato dal Trattato, è inerente al principio della libera circolazione.

9. Per quel che riguarda anzitutto, il diritto di soggiorno per svolgere un'attività lavorativa subordinata, contemplato dall'art. 48 [ora art. 45 TFUE], n. 3, lett. c), del Trattato, si deve osservare che detto diritto spetta al cittadino di uno Stato membro che svolge tale attività nel territorio di un altro Stato membro. Una persona che non abbia mai esercitato attività lavorativa subordinata dopo l'adesione del suo paese d'origine alla Comunità non è perciò titolare di un diritto di soggiorno ai sensi della disposizione summenzionata.

10. Il diritto di soggiorno del cittadino di uno Stato membro per svolgere un'attività lavorativa subordinata in un altro Stato membro è comprovato dalla carta di soggiorno rilasciata conformemente all'art. 4 della direttiva 68/360/CEE. A norma dell'art. 7, n. 1, di detta direttiva, il fatto che il titolare di siffatto diritto sia colpito da incapacità temporanea di lavoro conseguente a malattia o ad infortunio o si trovi in situazione di disoccupazione involontaria debitamente accertata dal competente ufficio di collocamento, non comporta il ritiro della carta di soggiorno. Tuttavia, ai sensi del n. 2 dello stesso articolo, al momento del primo rinnovo, la durata della validità della carta di soggiorno può essere limitata, ma non può essere inferiore ai dodici mesi, se il lavoratore è disoccupato involontariamente nello Stato membro ospitante da oltre dodici mesi consecutivi.

11. Da queste disposizioni emerge che il diritto di soggiorno conferito dal diritto comunitario ai lavoratori cittadini degli Stati membri che sono disoccupati nello Stato membro ospitante presuppone che detti lavoratori abbiano in precedenza occupato, nell'esercizio del diritto di libera circolazione, un posto di lavoro nello Stato membro ospitante.

12. Si deve aggiungere che nessuna disposizione dell'Atto di adesione della Repubblica ellenica

alla Comunità o del diritto derivato equipara il posto occupato dal cittadino di detto Stato membro, prima dell'adesione di quest'ultimo alla Comunità, a quello occupato dal cittadino di uno Stato membro ai sensi delle disposizioni del diritto comunitario relative alla libera circolazione dei lavoratori. Ne consegue che un cittadino ellenico che si trovi nella situazione descritta dal giudice *a quo* non gode del diritto di soggiorno a norma dell'art. 48 [ora art. 45 TFUE], n. 3, lett. c), del Trattato e dell'art. 7 della direttiva 68/360/CEE.

13. Per quel che riguarda, poi, il diritto di soggiorno per cercare lavoro, si deve ricordare che, come la Corte ha rilevato nel punto 16 della sentenza *Antonissen*, l'effetto utile dell'art. 48 [ora art. 45 TFUE] è garantito se la normativa comunitaria, o, in mancanza di essa, la normativa di uno Stato membro concede agli interessati un termine ragionevole che consenta loro di prendere conoscenza, nel territorio dello Stato membro interessato, delle offerte di lavoro corrispondenti alle loro qualifiche professionali e di adottare, se del caso, le misure necessarie per essere assunti. Nella stessa sentenza la Corte ha aggiunto che un termine di sei mesi non risulta insufficiente a questo scopo, ma che se, trascorso questo termine, l'interessato dimostri che continua a cercare lavoro e che ha effettive possibilità di essere assunto, egli non può essere obbligato a lasciare il territorio dello Stato membro ospitante (punto 21 della motivazione).

14. Da quanto precede risulta che, anche se fosse dimostrato che una persona che si trovi nella situazione del signor Tsiotras è, dal giorno dell'adesione della Repubblica ellenica alla Comunità, alla ricerca di un lavoro in un altro Stato membro, tale persona non godrebbe più attualmente di un diritto di soggiorno a questo scopo in forza del diritto comunitario, in quanto vari anni sono trascorsi da detta adesione e l'interessato – secondo il giudice nazionale – è nell'impossibilità oggettiva di ottenere un posto di lavoro.

15. Si deve dunque risolvere la prima questione dichiarando che l'art. 48 [ora art. 45 TFUE], n. 3, lett. b) e c), del Trattato e l'art. 7 della direttiva 68/360/CEE devono essere interpretati nel senso che non conferiscono ad un cittadino ellenico il diritto di soggiorno nel territorio di un altro Stato membro nel caso in cui, al momento dell'adesione della Repubblica ellenica alla Comunità, l'interessato era disoccupato in detto altro Stato membro dopo avere esercitato ivi un'attività lavorativa subordinata durante vari anni, ha continuato ad essere disoccupato dopo l'adesione e si trova nell'impossibilità oggettiva di ottenere un posto di lavoro ».

*Quindi, il giudice tedesco chiedeva alla Corte di verificare se sussistesse, comunque, un diritto del cittadino comunitario a rimanere nel territorio di uno Stato membro ai sensi del combinato disposto dell'art. 48 TCE (ora art. 45 TFUE) e dell'art. 2, n. 1, lett. b) del regolamento 1251/1970/CEE nel caso in cui il cittadino sia divenuto inabile al lavoro durante il periodo di soggiorno supplementare, autorizzato a motivo del procedimento giurisdizionale promosso dall'interessato onde ottenere un permesso di soggiorno.*

*La Corte ha osservato:*

«17. A questo proposito si deve ricordare che, ai sensi dell'art. 48 [ora art. 45 TFUE], n. 3, lett. d), del Trattato, la libera circolazione dei lavoratori implica il diritto “di rimanere, a condizioni che costituiranno l'oggetto di regolamenti di applicazione stabiliti dalla Commissione, sul territorio di uno Stato membro, dopo aver occupato un impiego”. Dette condizioni sono state fissate dal regolamento (CEE) n. 1251/70.

18. Al pari del diritto di soggiorno in caso di disoccupazione, contemplato all'art. 7 della direttiva 68/360/CEE, il diritto di rimanere nel territorio dello Stato membro ospitante presuppone che l'interessato abbia ivi esercitato, in precedenza, un'attività lavorativa subordinata nell'ambito della libera circolazione dei lavoratori. Non è questo il caso delle persone che si trovano nella situazione descritta dal giudice *a quo*.

19. Si deve perciò risolvere la seconda questione pregiudiziale dichiarando che l'art. 48 [ora art. 45 TFUE], n. 3, lett. d), del Trattato e l'art. 2, n. 1, lett. b), del regolamento (CEE) n. 1251/70 devono

essere interpretati nel senso che una persona che si trova nella situazione sopra descritta non gode del diritto di rimanere nel territorio di uno Stato membro, contemplato da dette disposizioni, allorché è colpita da incapacità lavorativa permanente manifestatasi durante un periodo di soggiorno supplementare, autorizzato a motivo del procedimento giurisdizionale promosso dall'interessato, in detto Stato, onde ottenere un permesso di soggiorno ».

23 febbraio 1994, *Ingetraut Scholz c. Opera Universitaria di Cagliari e Cinzia Porcedda*, causa C-419/92, Racc. I-507.

*La signora Ingetraut Scholz, cittadina tedesca di nascita che aveva, successivamente, acquisito per matrimonio anche la cittadinanza italiana, aveva partecipato ad un concorso indetto dall'Università di Cagliari.*

*La commissione esaminatrice attribuiva ai concorrenti dei punti in considerazione dei servizi precedentemente prestati nella pubblica amministrazione. La signora Scholz, avendo lavorato per diversi anni per le poste tedesche, chiedeva alla commissione esaminatrice, ai fini del punteggio, di tenerne debitamente conto. La commissione opponeva alla signora Scholz che, secondo i criteri dalla stessa stabiliti, poteva essere presa in considerazione solo un'esperienza acquisita nella pubblica amministrazione italiana.*

*La signora Scholz, avendo ottenuto solo il 54 posto nella graduatoria finale, instaurava un procedimento contro l'Università di Cagliari avanti al tribunale amministrativo regionale per la Sardegna chiedendo l'annullamento dell'elenco dei vincitori e sostenendo che il rifiuto di prendere in considerazione il servizio da lei prestato nella pubblica amministrazione tedesca fosse contrario al diritto comunitario. Pertanto, il giudice adito, sospeso il procedimento, chiedeva alla Corte di giustizia di verificare la compatibilità della procedura di selezione del concorso con gli artt. 7 (ora abrogato) e 48 TCE (ora art. 45 TFUE).*

*La Corte ha osservato:*

« 6. Occorre innanzi tutto ricordare che l'art. 7 del Trattato, che vieta ogni discriminazione compiuta in base alla cittadinanza, non si applica in modo autonomo qualora il Trattato preveda una specifica norma di non discriminazione, come nell'art. 48 [ora art. 45 TFUE], n. 2, per quanto riguarda la libera circolazione dei lavoratori (v. sentenza 30 maggio 1989, causa 305/87, Commissione/Grecia, Racc. pag. 1461, punti 12 e 13). Inoltre, gli artt. 1 e 3 del regolamento n. 1612/68 non fanno che esplicitare e attuare i diritti già derivanti dall'art. 48 del Trattato. Pertanto quest'ultimo è l'unica norma rilevante nella presente causa.

7. Risulta da una giurisprudenza costante (v., in particolare, sentenza 10 marzo 1993, causa C-111/91, Commissione/Lussemburgo, Racc. pag. I-817, punto 9) che l'art. 48 [ora art. 45 TFUE] del Trattato vieta non solo le discriminazioni palesi, in base alla cittadinanza, ma anche quelle dissimulate che, fondandosi su altri criteri, pervengano comunque allo stesso risultato.

8. Per quanto riguarda la fattispecie oggetto della causa principale, occorre notare in primo luogo che il fatto che la ricorrente nella causa principale abbia acquisito la cittadinanza italiana è irrilevante ai fini dell'applicazione del principio di non discriminazione.

9. Infatti, le norme in questione si applicano a qualsiasi cittadino comunitario, a prescindere dal luogo di origine e dalla cittadinanza dello stesso, che abbia usufruito del diritto alla libera circolazione dei lavoratori e che abbia esercitato una attività lavorativa in un altro Stato membro.

10. In secondo luogo occorre rilevare come il bando del concorso di cui trattasi prevedesse la presa in considerazione, ai fini della formazione della graduatoria finale, di precedenti periodi di lavoro compiuti presso la pubblica amministrazione, senza precisare che essi dovessero avere un collegamento con le mansioni di agente di ristorazione.

11. Occorre infine constatare che il rifiuto di prendere in considerazione, per l'attribuzione del

punteggio aggiuntivo previsto ai fini della graduatoria finale, il periodo di lavoro svolto dalla ricorrente nella causa principale presso la pubblica amministrazione di un altro Stato membro costituisce una discriminazione indiretta non giustificata.

12. La questione proposta va dunque risolta dichiarando che l'art. 48 del Trattato CEE [ora art. 45 TFUE] deve essere interpretato nel senso che, qualora un ente pubblico di uno Stato membro, assumendo personale per posti che non rientrano nella sfera d'applicazione dell'art. 48 [ora art. 45 TFUE], n. 4, del Trattato, stabilisca di tener conto delle attività lavorative anteriormente svolte dai candidati presso una pubblica amministrazione, tale ente non può, nei confronti di cittadini comunitari, operare alcuna distinzione a seconda che tali attività siano state esercitate presso la pubblica amministrazione dello stesso Stato membro o presso quella di un altro Stato membro ».

10 settembre 1996, *Z. Taflan-Met e altri c. Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank e O. Akol c. Bestuur van de Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging*, causa C-277/94, Racc. I-4805.

*Le due controversie rinviate pregiudizialmente alla Corte di giustizia riguardano cittadini turchi che chiedono agli enti previdenziali olandesi nel primo caso la richiesta di una pensione di vedova proposta dalle mogli di cittadini turchi che avevano lavorato nei Paesi Bassi; nel secondo caso del signor Akol, anch'egli cittadino turco che aveva lavorato nei Paesi Bassi, riguardava, invece, la richiesta di una pensione di invalidità. Queste richieste venivano rifiutate dalle competenti autorità olandesi, le quali sostenevano che la morte dei mariti e la situazione di invalidità, poste a fondamento delle richieste, fossero avvenute in Turchia quando, secondo gli enti previdenziali, i lavoratori non erano più sottoposti al regime previdenziale olandese.*

*L'Arrondissementbank di Amsterdam, avanti al quale è giunta la questione, chiedeva alla Corte, data l'esistenza di un accordo di associazione tra la Comunità e la Turchia, di verificare l'applicabilità al caso di specie della decisione del Consiglio di associazione CEE-Turchia 3/80, relativa all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale degli Stati membri delle Comunità europee ai lavoratori turchi e ai loro familiari. Infatti, solo una risposta positiva alla questione avrebbe consentito ai richiedenti turchi di vedere soddisfatte le proprie richieste.*

*Dopo aver affermato l'avvenuta entrata in vigore della decisione 3/80, riguardo all'efficacia della stessa, la Corte ha osservato:*

« 24. Al riguardo occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante (v., segnatamente, sentenza 30 settembre 1987, causa 12/86, *Demirel*, Racc. pag. 3719, punto 14), una disposizione di un accordo stipulato dalla Comunità con paesi terzi va considerata direttamente efficace qualora, tenuto conto del suo tenore letterale, nonché dello scopo e della natura dell'accordo, implichi un obbligo chiaro e preciso la cui esecuzione e i cui effetti non siano subordinati all'adozione di alcun atto successivo.

25. Nella sentenza 20 settembre 1990, causa C-192/89, *Sevince* (Racc. pag. I-3461, punti 14 e 15), la Corte ha precisato che gli stessi criteri si applicano quando si tratti di stabilire se possano avere diretta efficacia le disposizioni di una decisione del Consiglio di associazione CEE-Turchia.

26. Come si è in precedenza rilevato, lo scopo della decisione n. 3/80 è quello di coordinare i regimi di previdenza sociale degli Stati membri in modo da consentire ai lavoratori turchi che sono o sono stati occupati nella Comunità, nonché ai loro familiari e superstiti, di fruire di prestazioni nei settori tradizionali della previdenza sociale.

27. Il regolamento n. 1408/71, al quale la decisione n. 3/80 fa rinvio, mira del pari a coordinare, all'interno della Comunità, le differenti normative degli Stati membri. (...)

31. Così il regolamento n. 1408/71, adottato dal Consiglio in base all'art. 51 del Trattato [ora art. 48 TFUE], attua il principio fondamentale sancito da questa disposizione consistente nel garantire ai lavoratori migranti e ai loro aventi causa la totalizzazione, ai fini del conseguimento e del



mantenimento del diritto alle prestazioni, nonché ai fini del calcolo di queste ultime, di tutti i periodi presi in considerazione dalle varie normative degli Stati membri. La concreta attuazione delle norme sulla totalizzazione contenute nel regolamento n. 1408/71 presupponeva tuttavia l'adozione dell'art. 15 del regolamento n. 574/72.

32. Allo stesso modo, anche se la decisione n. 3/80 fa rinvio alle disposizioni del regolamento n. 1408/71 che enunciano il principio della totalizzazione per le prestazioni di malattia e maternità, invalidità, vecchiaia e morte nonché per le prestazioni familiari, l'applicazione di questo principio presuppone la previa adozione di misure integrative di attuazione, come quelle previste dall'art. 15 del regolamento n. 574/72.

33. Ciò posto, si deve prendere atto che la decisione n. 3/80 è per sua natura destinata ad essere integrata e attuata nella Comunità mediante un atto successivo del Consiglio. (...)

37. Risulta dal complesso delle considerazioni che precedono che, pur constando di alcune disposizioni chiare e precise, la decisione n. 3/80 non può trovare applicazione fintantoché non siano state adottate dal Consiglio misure integrative di attuazione.

38. Occorre pertanto rispondere al secondo quesito pregiudiziale che, fintantoché non siano state adottate dal Consiglio le misure integrative necessarie per l'attuazione della decisione n. 3/80, gli artt. 12 e 13 della medesima non esplicano effetto diretto nel territorio degli Stati membri e non sono pertanto idonei a far sorgere, in capo ai singoli, il diritto di farle valere dinanzi ai giudici nazionali ».

20 novembre 1997, *David Petrie e altri c. Università degli studi di Verona e Camilla Bettoni*, causa C-90/96, Racc. I-6527.

*I signori Petrie, Hill e Newbold, tutti e tre cittadini britannici, che avevano lavorato per diversi anni come lettori di lingua straniera all'Università degli studi di Verona, proponevano presso la stessa università la richiesta di affidamento e di supplenza per l'insegnamento di lingue moderne per l'anno accademico 1995/1996. La loro richiesta veniva rifiutata perché ai sensi dell'art. 114 della legge 382/80, sostituito dall'art. 3 della legge 477/84 e con l'art. 12 della legge 341/90, gli affidamenti e le supplenze potevano essere conferite solo a professori di ruolo e a ricercatori confermati.*

*I tre lettori ricorrevano avanti al TAR; ritenevano, infatti, che tali disposizioni violassero gli artt. 5 e 48 TCE (ora artt. 326 - 334 TFUE e 45 TFUE), nonché degli artt. 1 e 3 del regolamento 1612/68/CEE. Sostenevano che la normativa comunitaria non consentisse allo Stato membro in questione di adottare disposizioni che limitassero l'accesso a questo tipo di impiego.*

*Il giudice adito, nutrendo dubbi sulla interpretazione della normativa comunitaria in questione, rinviava pregiudizialmente alla Corte di giustizia.*

*La Corte ha osservato:*

« 46. Il principio della parità di trattamento sancito da detto articolo non si limita infatti all'accesso ad un posto di lavoro, ma riguarda anche la retribuzione nonché le altre condizioni di lavoro, fra le quali figura l'impossibilità per i lettori di lingua straniera di accedere alle supplenze.

47. Per valutare se una normativa come quella di cui trattasi violi il principio della parità di trattamento, occorre appurare se i lettori di lingua straniera si trovino in una situazione analoga a quella dei professori associati e dei ricercatori confermati.

48. Uno Stato membro può stabilire che le supplenze, vale a dire la sostituzione dei professori i quali, per un motivo qualsiasi, si trovino nell'impossibilità di impartire un insegnamento, devono essere effettuate, in primo luogo, da altri professori che accedono all'insegnamento universitario mediante concorso pubblico o, in mancanza, da ricercatori confermati, i quali, oltre ad essere nominati in base ad un concorso pubblico, sono soggetti ad una conferma, vale a dire ad un procedimento mediante il quale le loro competenze didattiche e scientifiche, dopo tre anni di lavoro, sono riconosciute da una commissione nazionale.

49. Siffatta scelta, che si basa sul principio secondo cui soltanto il concorso pubblico e la summenzionata conferma consentono di assumere professori in possesso delle competenze richieste dall'insegnamento universitario, secondo criteri di valutazione validi su tutto il territorio nazionale, non può essere messa in discussione facendo riferimento all'analogia tra le funzioni dei lettori e quelle dei professori associati e dei ricercatori.

50. Infatti, anche se, in forza dei contratti stipulati con le università, i lettori devono svolgere talune attività di ricerca, come sostengono i ricorrenti nella causa a qua, e non si limitano quindi a soddisfare le « esigenze di esercitazione degli studenti », come risulta dalla definizione delle funzioni dei lettori fornita dall'art. 28 del decreto n. 382, va ancora dimostrato che le loro competenze didattiche e scientifiche equivalgono a quelle dei professori associati e dei ricercatori confermati.

51. La valutazione di dette competenze implicherebbe che i concorsi per le supplenze, che hanno ad oggetto l'esame dei titoli dei candidati, presentino le stesse caratteristiche dei concorsi pubblici, i quali costituiscono l'unico mezzo, secondo lo Stato membro considerato, per scegliere un personale che soddisfa le esigenze dell'insegnamento universitario. Tali concorsi, che costituirebbero così una ripetizione di quelli banditi per l'accesso ai posti di professori e di ricercatori, sarebbero incompatibili con le esigenze di una buona amministrazione delle università.

52. Alla luce di quanto sopra, occorre ammettere che, in via di principio, i ricercatori confermati e i lettori di lingua straniera non si trovano in una situazione analoga e che, pertanto, una normativa nazionale come quella di cui trattasi non è, in tale ambito, incompatibile con l'art. 48 [ora art. 45 TFUE], n. 2, del Trattato.

53. Una normativa del genere potrebbe tuttavia risultare in contrasto con l'art. 48 [ora art. 45 TFUE], n. 2, del Trattato se equiparasse ai ricercatori confermati altre categorie professionali il cui accesso all'insegnamento universitario non avvenisse tramite concorsi pubblici e le cui competenze didattiche e scientifiche non fossero soggette ad una valutazione simile a quella prescritta per i ricercatori e se la stessa normativa consentisse così loro di partecipare ai concorsi per accedere alle supplenze, mentre i lettori di lingua straniera, i quali fruirebbero, in base al diritto italiano, dello stesso status e svolgerebbero funzioni equivalenti, sarebbero esclusi da tali supplenze.

54. A questo proposito si deve ricordare che, secondo la giurisprudenza della Corte, il principio della parità di trattamento, di cui l'art. 48 [ora art. 45 TFUE], n. 2, del Trattato costituisce un'espressione specifica, vieta non soltanto le discriminazioni palesi, basate sulla cittadinanza, ma anche qualsiasi forma dissimulata di discriminazione che, mediante l'applicazione di altri criteri distintivi, conduca di fatto allo stesso risultato (v., in particolare, sentenza 30 maggio 1989, causa 33/88, *Allué e Coonan*, in prosieguo: la « sentenza *Allué I* », Racc. pag. 1591, punto 11).

55. Orbene, una normativa come quella menzionata al punto 5 della presente sentenza, sebbene valga indipendentemente dalla cittadinanza del lavoratore interessato, si applicherebbe in particolare a danno dei lavoratori cittadini di altri Stati membri. Infatti, come la Corte ha rilevato al punto 12 della sentenza *Allué I*, in base ai dati statistici forniti dal governo italiano soltanto il 25% dei lettori di lingua straniera ha la cittadinanza italiana.

56. In tali circostanze, siffatta normativa, risultando priva di qualsiasi giustificazione oggettiva, sarebbe incompatibile con l'art. 48, n. 2, del Trattato. Spetta al giudice nazionale, alla luce delle circostanze di fatto e di diritto della causa di cui è investito, accertare se ciò si verifichi ».

2 dicembre 1997, *Eftalia Dafeki c. Landesversicherungsanstalt Württemberg*, causa C-336/94, Racc. I-6761.

*La signora Dafeki, cittadina greca, risiedeva nella Repubblica federale di Germania e lì lavorava dal 1966. I suoi documenti indicavano come data di nascita il 3 dicembre 1933. Nel 1986 otteneva dal tribunale greco di Trikala la rettifica della sua data di nascita che risultava, quindi, essere il 20 febbraio 1929.*

*Nel 1988 presentava presso la competente autorità tedesca la richiesta di pensione anticipata di vecchia prevista per le donne che abbiano compiuto il sessantesimo anno di età. In questa occasione, la signora Dafeki allegava un certificato di nascita con la data di nascita così come rettificata e corredata dalla relativa sentenza di rettifica. L'autorità tedesca respingeva la richiesta basandosi sulla data di nascita non rettificata.*

*La signora Dafeki proponeva ricorso avanti al Sozialgericht di Amburgo, ritenendo che la disciplina tedesca in materia di prova dei documenti relativi allo stato civile costituisse una discriminazione indiretta basata sulla cittadinanza. Infatti, l'art. 66 del Personenstandsgesetz stabiliva per la prova dei documenti tedeschi relativi allo stato civile una presunzione di esattezza; questa disposizione, invece, non si applicava alla prova dei documenti stranieri che veniva lasciata alla libera valutazione del giudice.*

*Il Sozialgericht di Amburgo proponeva rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia per verificare la compatibilità dell'applicazione del principio di libera valutazione delle prove relative al valore probatorio dei certificati di stato civile con gli artt. 48 e 51 TCE (ora artt. 45 e 48 TFUE).*

*La Corte ha osservato:*

« 16. A questo proposito occorre tener conto, da un lato, delle notevoli differenze esistenti fra gli ordinamenti giuridici nazionali per quanto riguarda le condizioni e le procedure che consentono di ottenere una decisione di rettifica della data di nascita e, dall'altro, del fatto che gli Stati membri non hanno, allo stato attuale, né armonizzato la materia né istituito un sistema di reciproco riconoscimento di tali decisioni, alla stregua di quanto previsto per le decisioni rientranti nel campo d'applicazione della Convenzione 27 settembre 1968 concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (GU 1972, L 299, pag. 32).

17. Infatti, la possibilità di contestare con successo l'esattezza di un certificato di stato civile, come quello considerato nella causa principale, dipende, in ampia misura, dalla procedura seguita e dalle condizioni che hanno dovuto essere soddisfatte affinché siffatto certificato di nascita potesse essere modificato, le quali possono differire notevolmente da uno Stato membro ad un altro.

18. Pertanto, le autorità amministrative e giudiziarie di uno Stato membro non sono tenute, in forza del diritto comunitario, a rispettare l'equivalenza fra le successive rettifiche dei certificati di stato civile effettuate dalle autorità competenti del proprio Stato e quelle disposte dalle competenti autorità di un altro Stato membro.

19. Cionondimeno, va rilevato che l'esercizio dei diritti derivanti dalla libera circolazione dei lavoratori non è possibile senza la presentazione di documenti relativi allo stato civile, i quali di norma sono rilasciati dallo Stato di origine del lavoratore. Ne consegue che le autorità amministrative e giudiziarie di uno Stato membro sono obbligate ad attenersi ai certificati e agli atti analoghi relativi allo stato civile che provengono dalle competenti autorità degli altri Stati membri, a meno che la loro esattezza non sia gravemente infirmata da indizi concreti in relazione al singolo caso considerato.

20. Di conseguenza, una norma nazionale che stabilisce la presunzione generale e astratta secondo cui, in caso di conflitto fra più documenti successivi, prevale il documento cronologicamente più vicino all'evento da comprovare, se non vi sono altri mezzi di prova sufficienti, non può giustificare il rifiuto di prendere in considerazione una rettifica operata dal giudice di un altro Stato membro.

21. La questione sollevata va pertanto risolta nel senso che, nei procedimenti intesi a determinare i diritti alle prestazioni previdenziali di un lavoratore migrante cittadino comunitario, gli enti nazionali competenti in materia di previdenza sociale e i giudici nazionali di uno Stato membro sono obbligati ad attenersi ai certificati e agli atti analoghi relativi allo stato civile emessi dalle competenti autorità degli altri Stati membri, a meno che la loro esattezza non sia gravemente infirmata da indizi concreti in relazione al singolo caso considerato ».

8 giugno 1999, *Meeusen c. Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep*, causa C-337/97, Racc. I-3289.

*La signora Meeusen, cittadina belga, richiedeva una borsa di studio, ai sensi della Wet op de studiefinanciering (legge sul finanziamento degli studi, in proseguio « WSF ») all'atto della sua iscrizione presso il Provinciaal Hoger Technisch Instituut voor Scheikunde di Anversa, istituto d'insegnamento superiore.*

*Il padre e la madre della signora Meeusen sono entrambi cittadini belgi e risiedono in Belgio. Il padre è direttore di una società con sede nei Paesi Bassi di cui detiene l'intero capitale sociale. La madre è impiegata presso la società medesima in ragione di due giorni a settimana.*

*La richiesta della signora Meeusen veniva inizialmente accolta, ma successivamente respinta e le veniva inoltre ingiunto di rimborsare le somme già percepite.*

*Nel motivare tale decisione la Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep sosteneva che i genitori della ricorrente non potevano essere considerati lavoratori migranti ai sensi dell'art. 48 del Trattato [ora art. 45 TFUE], in quanto non residenti nei Paesi Bassi e per questo motivo la figlia non risultava in possesso dei requisiti necessari per l'ottenimento della borsa di studio.*

*Investita della questione la Corte ha osservato:*

« 13. Secondo costante giurisprudenza della Corte, la nozione di « lavoratore », ai sensi delle menzionate disposizioni, riveste portata comunitaria e non deve essere interpretata in modo restrittivo. Deve considerarsi « lavoratore » ogni persona che presti attività reali ed effettive, ad esclusione di attività talmente ridotte da porsi come puramente marginali ed accessorie. La caratteristica del rapporto di lavoro è data, secondo tale giurisprudenza, dalla circostanza che una persona fornisca, per un certo periodo di tempo, a favore di un'altra e sotto la direzione di quest'ultima, prestazioni in contropartita delle quali riceve una retribuzione (v., in particolare, sentenze 3 luglio 1986, causa 66/85, *Lawrie-Blum*, Racc. pag. 2121, punti 16 e 17, e 12 maggio 1998, causa C-85/96, *Martínez Sala*, Racc. pag. I-2691, punto 32).

14. La circostanza che suddetta persona sia legata da vincolo matrimoniale al direttore ed unico proprietario dell'impresa non costituisce elemento idoneo, di per sé, ad incidere su tale qualificazione. (...)

17. (...) la circostanza che una persona sia legata da vincolo matrimoniale al direttore ed unico detentore del capitale sociale della società presso la quale svolge attività lavorativa reale ed effettiva non osta a che tale persona possa essere qualificata come « lavoratore » ai sensi dell'art. 48 del Trattato [ora art. 45 TFUE] e del regolamento n. 1612/68, quando l'attività lavorativa venga svolta nell'ambito di un vincolo di subordinazione. (...)

19. Come emerge dalla menzionata sentenza *Bernini*, punto 25, il finanziamento degli studi concesso da uno Stato membro ai figli dei lavoratori costituisce, per un lavoratore migrante, un vantaggio sociale ai sensi dell'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68 quando il lavoratore continui a provvedere al mantenimento del figlio. (...)

23. (...) nell'ipotesi in cui una normativa nazionale, del genere di quella oggetto della causa principale, non imponga il requisito della residenza ai figli di lavoratori nazionali ai fini del finanziamento degli studi, tale requisito dev'essere considerato discriminatorio ove sia richiesto ai figli dei lavoratori cittadini di altri Stati membri.

24. Infatti, un siffatto requisito sfavorirebbe in particolare i lavoratori frontalieri che, per definizione, risiedono in un altro Stato membro in cui risiedono, di regola, anche i loro familiari.

25. (...) il figlio a carico di un cittadino di uno Stato membro, che svolga attività di lavoro subordinato in un altro Stato membro pur mantenendo la propria residenza nello Stato di cui è cittadino, può avvalersi dell'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68 al fine di ottenere il finanziamento dei propri studi alle stesse condizioni previste per i figli dei cittadini dello Stato in cui viene svolta l'attività lavorativa e, in particolare, senza che possa essere imposto un requisito

supplementare relativo alla residenza del figlio medesimo. »

6 giugno 2000, *Roman Angonese c. Cassa di Risparmio di Bolzano Spa*, causa C-281/98, Racc. I-4139.

*Il signor Angonese, cittadino italiano di lingua tedesca, in seguito ad un bando pubblicato il 9 luglio 1997, si candidava ad un concorso per un posto di lavoro presso la Cassa di Risparmio di Bolzano. Tra i requisiti per la partecipazione al concorso figurava il possesso di un attestato di bilinguismo (italiano/tedesco) di tipo « B ». Tale attestato è rilasciato dalla provincia di Bolzano, al termine di un esame che si svolge unicamente in questa provincia. Pur essendo perfettamente bilingue, il signor Angonese non era in possesso di tale attestato e per questo motivo la Cassa di Risparmio non accettava la sua candidatura.*

*Il signor Angonese denunciava l'illiceità della clausola relativa al possesso obbligatorio dell'attestato considerandola in contrasto con il principio della libera circolazione dei lavoratori.*

*Il Pretore di Bolzano sosteneva che l'obbligo del possesso dell'attestato può svantaggiare i candidati al posto di lavoro che non risiedono a Bolzano e che se tale obbligo fosse di per se considerato in contrasto con il diritto comunitario, sarebbe nullo in diritto italiano. Di questa questione investiva, mediante rinvio pregiudiziale la Corte che ha osservato:*

« 25. Si deve constatare che l'art. 19 del contratto collettivo autorizza le aziende considerate a fissare le condizioni e le modalità dei concorsi, nonché i criteri di assunzione.

26. Tuttavia, una disposizione del genere non autorizza né espressamente né implicitamente le aziende considerate ad adottare criteri discriminatori nei confronti dei lavoratori cittadini degli altri Stati membri che siano in contrasto con l'art. 7 del regolamento. (...)

29. In forza dell'art. 48 del Trattato [ora art. 45 TFUE], la libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità implica l'abolizione di qualsiasi discriminazione basata sulla cittadinanza fra i lavoratori degli Stati membri per quanto riguarda l'occupazione, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro. (...)

31. La Corte ha così considerato che il divieto delle discriminazioni basate sulla cittadinanza riguarda non solo gli atti dell'autorità pubblica, ma anche le norme di qualsiasi natura dirette a disciplinare collettivamente il lavoro subordinato e le prestazioni di servizi (v. sentenza 12 dicembre 1974, causa 36/74, Walrave e Koch, Racc. pag. 1405, punto 17).

32. La Corte, infatti, ha considerato che l'abolizione fra gli Stati membri degli ostacoli alla libera circolazione delle persone sarebbe compromessa se l'eliminazione delle limitazioni stabilite da norme statali potesse essere neutralizzata da ostacoli derivanti dall'esercizio dell'autonomia giuridica di associazioni ed enti di natura non pubblicistica (v. citata sentenza Walrave e Koch, punto 18, e sentenza 15 dicembre 1995, causa C-415/93, Bosman e a., Racc. pag. I-4921, punto 83). (...)

34. La Corte ha del pari considerato che la circostanza che determinate disposizioni del Trattato si rivolgano formalmente agli Stati membri non esclude che, al tempo stesso, vengano attribuiti dei diritti ai singoli interessati all'osservanza degli obblighi così precisati (v. sentenza 8 aprile 1976, causa 43/75, Defrenne, Racc. pag. 455, punto 31). La Corte ha così concluso, quanto ad una disposizione del Trattato avente natura imperativa, che il divieto di discriminazione riguarda del pari tutti i contratti che disciplinano in modo collettivo il lavoro subordinato, come pure i contratti fra privati (v. citata sentenza Defrenne, punto 39). (...)

36. Si deve quindi considerare che il divieto della discriminazione in base alla cittadinanza, enunciato dall'art. 48 del Trattato [ora art. 45 TFUE], si applica anche ai privati ».

22 giugno 2000, *Safet Eyüp c. Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Vorarlberg*, causa C-65/98, Racc. I-4747.

*Nel 1983 la signora Eyüp otteneva dalle autorità austriache, in seguito al matrimonio con un cittadino turco inserito nel mercato del lavoro austriaco, un permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare. Nel 1985 la coppia divorziava, ma continuava a vivere more uxorio fino alla celebrazione delle nuove nozze nel 1993.*

*Avendo esercitato solo poche attività lavorative di breve durata, la signora Eyüp non soddisfaceva le condizioni di impiego regolare previste dall'art. 6, n. 1, della decisione n. 1/80 (relativa allo sviluppo dell'associazione CEE-Turchia) e non era quindi in possesso di un permesso di lavoro.*

*Nel 1997 la signora Eyüp presentava all'Arbeitsmarktservice di Bregenz (Austria) una domanda con la quale chiedeva che venisse accertato che soddisfaceva la condizione prevista dall'art. 7, primo comma, secondo trattino, della decisione n. 1/80.*

*Datosi che tale domanda veniva rigettata, la ricorrente la impugnava dinnanzi alla Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Vorarlberg, che confermava la decisione impugnata.*

*La signora Eyüp proponeva quindi ricorso al Verwaltungsgerichtshof che, ritenendo necessaria un'interpretazione del diritto comunitario, con rinvio pregiudiziale sottoponeva la questione alla Corte ha osservato:*

« 25. In proposito occorre ricordare che, secondo la giurisprudenza costante della Corte, l'art. 7, primo comma, della decisione n. 1/80 ha effetto diretto negli Stati membri, di modo che i cittadini turchi che ne soddisfano le condizioni possono far valere direttamente i diritti loro attribuiti da tale disposizione; in particolare hanno diritto, a norma del primo trattino di tale disposizione, di rispondere a qualsiasi offerta di impiego dopo aver risieduto regolarmente da almeno tre anni nello Stato membro ospitante, fatta salva la precedenza da accordare ai lavoratori degli Stati membri, nonché, a norma del secondo trattino, di accedere liberamente a qualsiasi attività lavorativa subordinata di loro scelta dopo avervi risieduto regolarmente da almeno cinque anni (sentenze 17 aprile 1997, causa C-351/95, Kadiman, Racc. pag. I-2133, punti 27 e 28, e 16 marzo 2000, causa C-329/97, Ergat, Racc. pag. I-1487, punto 34).

26. Inoltre, la Corte ha altresì statuito che il detto art. 7, primo comma, della decisione n. 1/80 ha lo scopo di favorire il ricongiungimento familiare nello Stato membro ospitante, al fine di facilitare l'occupazione e il soggiorno del lavoratore turco inserito nel regolare mercato del lavoro dello Stato membro suddetto, permettendo innanzi tutto la presenza presso il lavoratore migrante dei familiari autorizzati a ricongiungersi allo stesso e consolidandovi poi la loro posizione con il diritto di svolgere un'attività lavorativa in tale Stato (sentenza Kadiman, citata, punti 34, 35 e 36).

27. Pertanto tale disposizione, se prevede il diritto per i familiari di un lavoratore turco inserito nel regolare mercato del lavoro di uno Stato membro di esercitarvi un'attività lavorativa subordinata dopo avervi risieduto regolarmente per un certo tempo, non pregiudica tuttavia la competenza dello Stato membro considerato ad autorizzare gli interessati a raggiungere il lavoratore turco che sia ivi regolarmente occupato e a disciplinare il loro soggiorno sino al momento in cui essi hanno il diritto di rispondere a qualsiasi offerta d'impiego (sentenze citate Kadiman, punti 32 e 51, ed Ergat, punto 35).

28. La Corte ne ha concluso che l'art. 7, primo comma, della decisione n. 1/80 prescrive che il ricongiungimento familiare, che ha giustificato l'ingresso del familiare nel territorio dello Stato membro ospitante, si manifesti per un certo tempo attraverso una coabitazione effettiva in comunione domestica con il lavoratore e che tale situazione sussista finché l'interessato non soddisfi egli stesso le condizioni per accedere al mercato del lavoro in tale Stato (sentenze citate Kadiman, punti 33, 37 e 40, ed Ergat, punto 36).

29. Di conseguenza, la Corte ha interpretato la decisione n. 1/80 nel senso che essa non osta in linea di principio a che le autorità di uno Stato membro subordinino il diritto di accedere a

un'attività lavorativa subordinata e il correlato diritto di soggiorno che essa attribuisce al familiare del lavoratore turco alla condizione che l'interessato conduca effettivamente con tale lavoratore una vita in comune durante il periodo di tre anni previsto dall'art. 7, primo comma, primo trattino (sentenze citate Kadiman, punti 41 e 44, ed Ergat, punto 37). (...)

36. Pertanto, considerati i particolari elementi di fatto della causa principale e in particolare la circostanza che il periodo di coabitazione extramatrimoniale del signore e della signora Eyüp si collocava tra i loro due matrimoni, tale periodo non può essere ritenuto un'interruzione della loro vita familiare comune in Austria, di modo che deve essere preso integralmente in considerazione ai fini del calcolo dei periodi di residenza regolare ai sensi dell'art. 7, primo comma, della decisione n. 1/80. (...)

40. Tenuto conto degli argomenti prospettati dalle parti nella causa principale, è necessario aggiungere che dall'effetto diretto che deve essere riconosciuto all'art. 7, primo comma, della decisione n. 1/80 deriva che un cittadino turco che, come la ricorrente nella causa principale, soddisfa le condizioni poste da tale disposizione può invocare direttamente i diritti individuali da questa conferiti in materia di lavoro e, correlativamente, di soggiorno.

41. Al riguardo, risulta da una giurisprudenza costante che uno Stato membro non può modificare unilateralmente la portata del sistema di graduale integrazione dei cittadini turchi nel mercato del lavoro dello Stato membro ospitante, di modo che detto Stato non può più adottare provvedimenti tali da ostacolare l'esercizio dei diritti espressamente conferiti dalla decisione n. 1/80 (v., da ultimo, sentenza 10 febbraio 2000, causa C-340/97, Nazli e a., Racc. pag. I-957, punto 30). (...)

45. Inoltre è giurisprudenza costante che comunque il rilascio di un permesso di lavoro o di soggiorno non costituisce il fondamento del diritto all'impiego o del diritto di soggiorno del cittadino turco, diritti che gli sono direttamente conferiti dalla decisione n. 1/80, indipendentemente dal rilascio, da parte delle autorità dello Stato membro ospitante, di tali documenti specifici, i quali hanno solamente un valore dichiarativo e probatorio idoneo ad attestare l'esistenza di detti diritti (v., da ultimo, la sentenza Ergat, citata, punti 61 e 62)».

21 settembre 2000, *Carl Borawitz c. Landesversicherungsanstalt Westfalen*, causa C-124/99, Racc. I-7293.

*Il signor Borawits è titolare di una pensione di invalidità mensile pari a 660,63 DEM erogatagli dalla Landesversicherungsanstalt Westfalen (in seguito: la « LVA »). Nel giugno 1995 quest'ultima informava l'interessato del fatto che, in applicazione della legge tedesca sulla rivalutazione delle pensioni, tale importo sarebbe stato aumentato di 6,62 DEM, ma che non gli sarebbe stato corrisposto sia perché non superava i tre decimi del valore attuale della pensione di invalidità, sia perché tale aumento si riferiva ad un periodo durante il quale egli si trovava nei Paesi Bassi.*

*Investito della questione il Sozialgericht di Münster sospende il procedimento per chiedere alla Corte se il principio della parità di trattamento, quale enunciato all'art. 3, n. 1, del regolamento n. 1408/71, osti ad una normativa nazionale che fissa l'importo minimo di una prestazione in denaro, al quale è subordinato il relativo pagamento a favore di un cittadino comunitario residente in un altro Stato membro, ad un livello superiore all'importo richiesto nel caso in cui tale pagamento ha luogo all'interno dello stesso Stato membro.*

*La Corte ha osservato:*

«25. Devono pertanto essere giudicate indirettamente discriminatorie le condizioni poste dall'ordinamento nazionale le quali, benché indistintamente applicabili secondo la cittadinanza, riguardino essenzialmente o in gran parte i lavoratori migranti nonché le condizioni indistintamente applicabili che possono essere soddisfatte più agevolmente dai lavoratori nazionali che dai lavoratori migranti o che rischiano di essere sfavorevoli, in modo particolare, ai lavoratori migranti (sentenza

23 maggio 1996, causa C-237/94, O'Flynn, Racc. pag. I-2617, punto 18).

26. Una soluzione diversa è ammissibile solo se le dette disposizioni siano giustificate da considerazioni oggettive, indipendenti dalla cittadinanza dei lavoratori interessati, e se siano adeguatamente commisurate allo scopo legittimamente perseguito dall'ordinamento nazionale (sentenza O'Flynn, citata, punto 19).

27. Emerge dal complesso di questa giurisprudenza che, a meno che non sia obiettivamente giustificata e adeguatamente commisurata allo scopo perseguito, una disposizione di diritto nazionale dev'essere giudicata indirettamente discriminatoria quando, per sua stessa natura, tenda ad incidere più sui cittadini di altri Stati membri che su quelli nazionali e, di conseguenza, rischi di essere sfavorevole in modo particolare ai primi (v., in tal senso, sentenza 27 novembre 1997, causa C-57/96, Meints, Racc. pag. I-6689, punto 45). (...)

35. La questione pregiudiziale posta deve pertanto essere risolta nel senso che il principio della parità di trattamento, quale è enunciato all'art. 3, n. 1, del regolamento n. 1408/71, osta ad una normativa nazionale che stabilisce l'importo minimo di una prestazione in danaro, al quale è subordinato il relativo pagamento a favore di un cittadino comunitario residente in un altro Stato membro, ad un livello superiore all'importo richiesto quando tale pagamento ha luogo all'interno dello stesso Stato membro, in una situazione in cui il pagamento verso un altro Stato membro non comporti spese superiori rispetto al pagamento della stessa prestazione all'interno del primo Stato membro ».

18 luglio 2007, *Hartmann c. Freistaat Bayern*, causa, C-212/05, Racc. I-6303.

*La signora Hartmann, cittadina austriaca, viveva in Austria con il marito cittadino tedesco e i suoi tre figli, nati rispettivamente nel marzo 1991, nel maggio 1993 e nel settembre 1997. Il marito della ricorrente pur avendo trasferito la residenza dalla Germania in Austria a seguito del matrimonio, continuava a lavorare come impiegato in Germania (presso la Deutsche Bundespost, dal 1986, e presso la Deutsche Telekom AG, dal 1995). L'autorità tedesca competente (Freistaat Bayern) rifiutava di concedere alla signora Hartmann l'assegno parentale previsto dalla legge in materia di assegno e di congedo parentali (Bundeserziehungsgeldgesetz, in prosieguo: il «BERzGG») asserendo che la richiedente non risiedeva e non esercitava alcuna attività lavorativa in Germania. La signora Hartmann impugnava tale decisione dinanzi alla Corte di cassazione (Bundesssozialgericht), che decideva di sospendere il procedimento e di chiedere in via pregiudiziale alla Corte se un cittadino di uno Stato membro che, pur mantenendo il proprio rapporto di lavoro in questo Stato, abbia trasferito la propria residenza in un altro Stato membro e abbia esercitato da allora la propria attività lavorativa in qualità di lavoratore frontaliero possa avvalersi dello status di «lavoratore migrante» ai sensi del regolamento n. 1612/68 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità e se costituisca una discriminazione indiretta, ai sensi dell'art. 7, par. 2, di tale regolamento, il fatto che al coniuge del suddetto cittadino, residente in Austria e di cittadinanza austriaca, disoccupato, sia stata negata, nel periodo sopra indicato, la corresponsione dell'assegno parentale tedesco, per il motivo che tale coniuge non dimorava né risiedeva abitualmente in Germania. Con riguardo alla prima questione, la Corte ha osservato:*

« 17. [...] occorre rilevare che tale ragionamento dev'essere esaminato alla luce della sentenza 21 febbraio 2006, causa C-152/03, Ritter-Coulais (Racc. pag. I-1711). In tale causa, dopo aver esaminato la situazione dei ricorrenti nella causa principale rispetto al principio di libera circolazione dei lavoratori enunciato all'art. 48 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 39 CE [ora art. 45 TFUE]), la Corte ha ricordato, ai punti 31 e 32 di tale sentenza, che ogni cittadino comunitario che abbia usufruito del diritto alla libera circolazione dei lavoratori e abbia esercitato un'attività lavorativa in uno Stato membro diverso da quello di residenza, indipendentemente dal suo luogo di



residenza e dalla sua cittadinanza, rientra nella sfera di applicazione di tale disposizione. Di conseguenza i ricorrenti nella causa principale, che lavoravano in uno Stato membro diverso rispetto a quello in cui si trovava la loro effettiva residenza, rientravano nel campo di applicazione dell'art. 48 del Trattato [ora art. 45 TFUE].

18. Nel caso di specie la situazione all'origine della controversia di cui alla causa principale è quella di una persona che risiede, in seguito al trasferimento della sua residenza, in uno Stato membro e che esercita un'attività lavorativa in un altro Stato membro. Infatti il trasferimento del sig. Hartmann in Austria per ragioni non professionali non giustifica che gli venga negata la qualifica di lavoratore migrante che egli ha acquisito dal momento in cui, successivamente al trasferimento della sua residenza in Austria, ha esercitato pienamente il suo diritto alla libera circolazione dei lavoratori recandosi in Germania per esercitarvi un'attività lavorativa.

19. Ne consegue che, per il periodo compreso tra il gennaio 1994 e il settembre 1998, la situazione di un lavoratore frontaliero come il sig. Harmann rientra nel campo di applicazione delle disposizioni del Trattato CE relative alla libera circolazione dei lavoratori e, di conseguenza, del regolamento n. 1612/68.

20. Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre risolvere la prima questione dichiarando che un cittadino di uno Stato membro che, pur mantenendo il proprio impiego in tale Stato, abbia trasferito la propria residenza in un altro Stato membro ed eserciti da allora la propria attività lavorativa in qualità di lavoratore frontaliero, può avvalersi dello status di «lavoratore migrante» ai sensi del regolamento n. 1612/68.[...]

*Sulla seconda questione, con la quale, come detto, il giudice nazionale chiedeva, se, in circostanze come quelle di cui alla causa principale, l'art. 7, par. 2, del regolamento n. 1612/68 osti a che il coniuge di un lavoratore migrante, disoccupato, risiedente in Austria ed è cittadino di tale Stato membro sia escluso dal beneficio dell'assegno parentale tedesco, in quanto non ha né la residenza né la dimora abituale in Germania, la Corte ha osservato:*

« 22. La Corte ha già dichiarato che l'assegno parentale costituisce un «vantaggio» sociale ai sensi dell'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68 (v. sentenza 12 maggio 1998, causa C-85/96, Martínez Sala, Racc. pag. I-2691, punto 26).

23. I governi tedesco e del Regno Unito hanno rilevato che sarebbe ingiusto consentire a un lavoratore frontaliero, che ha la sua residenza e il suo luogo di lavoro in Stati membri diversi, di beneficiare degli stessi vantaggi sociali nei due Stati membri e di combinarli. Per evitare tale rischio e in considerazione del fatto che il regolamento n. 1612/68 non contiene norme di coordinamento destinate ad evitare i cumuli di prestazioni, potrebbe escludersi la possibilità di «esportare» l'assegno parentale nello Stato membro di residenza del lavoratore frontaliero.

24. In proposito occorre rilevare che la qualità di lavoratore frontaliero del sig. Hartmann non gli impedisce affatto di poter esigere la parità di trattamento prevista all'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68 per quanto riguarda la concessione di vantaggi sociali. La Corte ha già dichiarato che i lavoratori frontalieri possono avvalersi delle disposizioni dell'art. 7 del regolamento n. 1612/68 allo stesso titolo di qualsiasi altro lavoratore previsto in tale disposizione. Infatti il quarto 'considerando' di tale regolamento prevede espressamente che il diritto alla libera circolazione debba essere riconosciuto «indistintamente ai lavoratori "permanenti", stagionali e frontalieri o a quelli che esercitano la loro attività in occasione di una prestazione di servizi», e il suo art. 7 si riferisce, senza riserve, al «lavoratore cittadino di uno Stato membro» (sentenza 27 novembre 1997, causa C-57/96, Meints, Racc. pag. I-6689, punto 50).

25. Occorre ricordare che nella causa principale l'assegno per l'educazione è rivendicato dalla sig.ra Hartmann che, in quanto coniuge di un lavoratore che rientra nel campo di applicazione del regolamento n. 1612/68, è solo una beneficiaria indiretta della parità di trattamento, attribuita al lavoratore migrante dall'art. 7, n. 2, di tale regolamento. Di conseguenza il beneficio dell'assegno

parentale tedesco può essere esteso alla ricorrente solo se tale assegno costituisce per il suo coniuge un «vantaggio sociale» ai sensi dell'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68 (v., per analogia, sentenza 26 febbraio 1992, causa C-3/90, Bernini, Racc. pag. I-1071, punto 26).

26. Questo accade nel caso di specie. Una prestazione come l'assegno parentale tedesco, che consente ad uno dei genitori di consacrarsi all'educazione di un bambino in tenera età, compensando i carichi familiari (v., in tal senso, sentenza 10 ottobre 1996, cause riunite C-245/94 e C-312/94, Hoever e Sachow, Racc. pag. I-4895, punti 23-25), va a beneficio della famiglia nel suo complesso, indipendentemente da quale sia il genitore che la rivendica. Infatti la concessione di tale assegno al coniuge del lavoratore può ridurre l'obbligo che grava su quest'ultimo di contribuire ai carichi familiari e, quindi, rappresenta per lui un «vantaggio sociale» ai sensi dell'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68 (v., per analogia, sentenza Bernini, cit., punto 25).

27. L'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68 prevede che il lavoratore migrante benefici nello Stato membro ospitante degli stessi vantaggi sociali e fiscali dei lavoratori nazionali. Poiché l'assegno per l'educazione costituisce un «vantaggio sociale» ai sensi di tale disposizione, un lavoratore migrante che si trovi in una situazione come quella del sig. Hartmann, e conseguentemente sua moglie, per le ragioni illustrate ai punti 25 e 26 della presente sentenza, dovrebbe essere in grado di beneficiarne allo stesso titolo di un lavoratore nazionale.

28. Orbene, dal fascicolo presentato alla Corte risulta che la normativa tedesca subordina, in via principale, la concessione dell'assegno per l'educazione alla condizione che i suoi beneficiari siano residenti nel territorio nazionale. Poiché una tale normativa può determinare una discriminazione indiretta dei lavoratori che non risiedono in Germania, il giudice nazionale si chiede se essa possa essere giustificata e se risponda al criterio di proporzionalità.

29. Occorre ricordare che il principio della parità di trattamento sancito sia all'art. 39 CE [ora art. 45 TFUE] sia all'art. 7 del regolamento n. 1612/68 vieta non soltanto le discriminazioni palesi basate sulla cittadinanza, ma anche qualsiasi discriminazione dissimulata che, pur fondandosi su altri criteri di riferimento, pervenga al medesimo risultato (sentenza Meints, cit., punto 44).

30. A meno che non sia obiettivamente giustificata e adeguatamente commisurata allo scopo perseguito, una disposizione di diritto nazionale dev'essere giudicata indirettamente discriminatoria quando, per sua stessa natura, tenda ad incidere più sui lavoratori migranti che su quelli nazionali e, di conseguenza, rischi di essere sfavorevole in modo particolare ai primi (sentenza Meints, cit., punto 45).

31. Ciò accade nel caso di un requisito di residenza come quello di cui si discute nella causa principale che, come rileva il giudice nazionale, può essere più facilmente soddisfatto dai lavoratori tedeschi o dai loro coniugi, i quali risiedono per lo più in Germania, che dai lavoratori cittadini di altri Stati membri o dai loro coniugi, che risiedono più frequentemente in un altro Stato membro (v., per analogia, sentenza 8 giugno 1999, causa C-337/97, Meeusen, Racc. pag. I-3289, punti 23 e 24).

32. Secondo i chiarimenti forniti dal giudice nazionale, l'assegno parentale tedesco costituisce uno strumento di politica familiare nazionale diretto a incentivare la natalità nel paese. Il principale obiettivo di tale assegno sarebbe quello di consentire ai genitori di allevare essi stessi i propri figli, rinunciando alla loro attività lavorativa o riducendola per dedicarsi ad allevare i figli durante la prima fase della loro esistenza.

33. Il governo tedesco aggiunge, in sostanza, che l'assegno parentale è concesso per agevolare le persone che, attraverso la scelta del loro luogo di residenza, hanno instaurato un legame effettivo con la società tedesca. In tale contesto sarebbe giustificato un requisito di residenza, come quello di cui alla causa principale.

34. Indipendentemente dalla questione se gli obiettivi perseguiti dalla normativa tedesca possano giustificare una normativa nazionale basata esclusivamente sul criterio della residenza, occorre constatare che, secondo i chiarimenti forniti dal giudice nazionale, il legislatore tedesco non si è limitato ad un'applicazione restrittiva del criterio della residenza per la concessione dell'assegno parentale, ma ha ammesso talune eccezioni che consentono anche ai lavoratori frontalieri di

beneficiarne.

35. Infatti, dalla decisione di rinvio risulta che, a norma dell'art. 1, n. 4, del BErzGG, nella versione in vigore all'epoca dei fatti della causa principale, i lavoratori frontalieri che esercitano un'attività lavorativa in Germania, ma che sono residenti in un altro Stato membro, hanno diritto all'assegno parentale tedesco se la loro attività lavorativa supera la soglia dell'attività di entità trascurabile.

36. Di conseguenza risulta che, secondo la normativa tedesca in vigore all'epoca dei fatti della causa principale, la residenza non era considerata come l'unico criterio di collegamento allo Stato membro interessato e che un contributo rilevante al mercato del lavoro nazionale costituiva anch'esso un valido elemento di integrazione nella società di tale Stato membro.

37. Dati tali elementi, la concessione dell'assegno parentale di cui alla causa principale non può essere rifiutato ad una coppia, come i coniugi Hartmann, che non è residente in Germania, ma di cui uno dei componenti svolge in tale Stato un'attività lavorativa a tempo pieno.

38. Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre risolvere la seconda questione dichiarando che, in circostanze come quelle di cui alla causa principale, l'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68 osta a che il coniuge di un lavoratore migrante che esercita un'attività lavorativa in uno Stato membro, il quale è disoccupato e risiede in un altro Stato membro, sia escluso dal beneficio di un vantaggio sociale che ha le caratteristiche dell'assegno parentale, in quanto non ha né la residenza né la dimora abituale nel primo Stato ».

11 dicembre 2007, *Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, e R.N.G. Eind*, causa C-291/05, Racc. I-10719.

*Nel febbraio 2000, il signor Eind, cittadino olandese, si recava nel Regno Unito dove trovava un lavoro subordinato. In seguito, veniva raggiunto dalla figlia Rachel, nata nel 1989, giunta direttamente dal Suriname. Secondo la decisione di rinvio, le autorità del Regno Unito comunicavano al signor Eind, il 4 giugno 2001, che disponeva del diritto di soggiorno in detto Stato membro in forza del regolamento 1612/68 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità. Con lettera dello stesso giorno, sua figlia veniva informata che beneficiava dello stesso diritto in qualità di familiare di un lavoratore comunitario. Il signor Eind riceveva per tale motivo un permesso di soggiorno valido dal 6 giugno 2001 al 6 giugno 2006. Il 17 ottobre 2001, il sig. Eind e sua figlia facevano ingresso nei Paesi Bassi. Quest'ultima si faceva registrare presso i servizi di polizia di Amsterdam e chiedeva il rilascio di un permesso di soggiorno in forza dell'art. 14 della legge sugli stranieri (Vreemdelingenwet) del 23 novembre 2000. Dinanzi alla commissione amministrativa incaricata di esaminare tale domanda, il signor Eind dichiarava che, a partire dal suo ritorno nei Paesi Bassi, beneficiava di un'assistenza sociale, non aveva né esercitato né cercato un'attività lavorativa in quanto malato e che fruiva nei Paesi Bassi di un'assicurazione malattia. Tuttavia, egli affermava del pari che aveva avuto un colloquio presso l'Ufficio del lavoro (Banenmarkt), ai fini della sua reintegrazione nel mercato del lavoro e che era in attesa di un secondo colloquio. Con decisione 2 gennaio 2002, il Segretario di Stato alla Giustizia (Staatssecretaris van Justitie; in prosieguo: il «Segretario di Stato») respingeva la domanda presentata dalla signorina Eind in quanto questa non disponeva di un'autorizzazione di soggiorno provvisorio. Inoltre, tale decisione precisava che nessun permesso di soggiorno avrebbe potuto essere accordato all'interessata in base alla sua qualità di familiare di un cittadino comunitario, poiché suo padre, benché avesse soggiornato in uno Stato membro diverso dal Regno dei Paesi Bassi, non aveva esercitato, al suo ritorno in questo Stato, un'attività reale ed effettiva e non era una persona economicamente attiva ai sensi del Trattato CE. In tali circostanze, il signor Eind non poteva più essere considerato come cittadino comunitario ai sensi della legge sugli stranieri. L'opposizione presentata dalla signorina Eind contro la detta decisione veniva rigettata dal Segretario di Stato il 5 luglio 2002, ma con sentenza 20 ottobre 2004, il*

*Tribunale dell'Aia (Rechtbank te 's-Gravenhage), riferendosi alle sentenze della Corte di giustizia 7 luglio 1992, causa C-370/90, Singh (Racc. pag. I-4265), e 26 febbraio 1991, causa C-292/89, Antonissen (Racc. pag. I-745), annullava la decisione del Segretario di Stato e rinviava il caso dinanzi al Ministro dell'immigrazione e dell'integrazione (Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie) per un riesame dell'opposizione. Quest'ultimo ha proposto appello contro detta sentenza dinanzi al Consiglio di Stato (Raad van State), il quale, considerando che il diritto comunitario non forniva una soluzione univoca alla controversia di cui era investito, decideva di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte alcune questioni pregiudiziali. Il giudice del rinvio chiedeva, innanzitutto, se, in caso di ritorno di un lavoratore comunitario nello Stato membro di cui possiede la cittadinanza, il diritto comunitario imponga alle autorità di questo Stato di riconoscere al cittadino di uno Stato terzo, familiare di questo lavoratore, il diritto di ingresso e di soggiorno per il solo fatto che, nello Stato membro in cui quest'ultimo ha esercitato un'attività lavorativa subordinata, questo cittadino possedeva un permesso di soggiorno in corso di validità, rilasciato in base all'art. 10 del regolamento n. 1612/68. A tal proposito, la Corte ha osservato:*

« 21. [...] occorre ricordare che, ai termini dell'art. 10, n. 1, lett. a), del regolamento n. 1612/68, il coniuge e i discendenti minori di anni ventuno o a carico di un lavoratore cittadino di uno Stato membro occupato sul territorio di un altro Stato membro hanno il diritto di *stabilirsi* in quest'ultimo con il lavoratore, qualunque sia la loro cittadinanza.

22. Dal quinto 'considerando' del regolamento n. 1612/68 risulta in particolare che questo mira ad eliminare gli ostacoli alla mobilità dei lavoratori, «specie per quanto riguarda il diritto per il lavoratore di farsi raggiungere dalla famiglia e le condizioni di integrazione della famiglia nella società del paese ospitante».

23. Il diritto al ricongiungimento familiare in forza dell'art. 10 del regolamento n. 1612/68 non conferisce ai familiari dei lavoratori emigranti alcun autonomo diritto alla libera circolazione; tale norma va invece a vantaggio del lavoratore emigrante della cui famiglia fa parte il cittadino di uno Stato terzo (v., nell'ambito dell'art. 11 del regolamento n. 1612/68, sentenza 30 marzo 2006, causa C-10/05, Mattern e Cikotic, Racc. pag. I-3145, punto 25).

24. Ne consegue che il diritto di un cittadino di uno Stato terzo, familiare di un lavoratore comunitario, di stabilirsi con quest'ultimo può essere invocato soltanto nello Stato membro in cui risiede questo lavoratore.

25. Nell'ambito del regolamento n. 1612/68, gli effetti del titolo di soggiorno rilasciato dalle autorità di uno Stato membro a un cittadino di uno Stato terzo familiare di un lavoratore comunitario restano limitati al territorio di questo Stato membro.

26. Tenuto conto di quanto precede, si deve risolvere la prima questione, lett. a), come segue: in caso di ritorno di un lavoratore comunitario nello Stato membro di cui possiede la cittadinanza, il diritto comunitario non impone alle autorità di questo Stato di riconoscere al cittadino di uno Stato terzo, familiare di detto lavoratore, un diritto di ingresso e di soggiorno per il solo fatto che, nello Stato membro ospitante in cui quest'ultimo ha esercitato un'attività lavorativa subordinata, tale cittadino possedeva un permesso di soggiorno in corso di validità rilasciato in base all'art. 10 del regolamento n. 1612/68 ».

*La Corte ha poi esaminato i quesiti con i quali il giudice del rinvio chiedeva se all'atto del rientro di un lavoratore nello Stato membro di cui è cittadino, dopo aver svolto un'attività lavorativa subordinata in un altro Stato membro, un cittadino di uno Stato terzo, familiare di tale lavoratore, disponga, in forza del diritto comunitario, di un diritto di soggiorno nello Stato membro di cui il lavoratore ha la cittadinanza, senza che quest'ultimo vi svolga un'attività economica reale ed effettiva e se il fatto che il cittadino dello Stato terzo, prima di soggiornare nello Stato membro ospitante in cui il lavoratore ha svolto un'attività lavorativa subordinata, non disponesse di un diritto di soggiorno basato sul diritto nazionale nello Stato membro di cui quest'ultimo ha la cittadinanza,*

*possa incidere sul diritto di soggiorno del detto cittadino. In particolare, essa ha osservato:*

« 28. In limine, si deve ricordare che il diritto dei cittadini di uno Stato membro di soggiornare sul territorio di un altro Stato membro, senza svolgervi alcuna attività subordinata o non subordinata, non è incondizionato. In forza dell'art. 18 [ora art. 21 TFUE], n. 1, CE, il diritto di soggiornare sul territorio degli Stati membri è riconosciuto a ogni cittadino dell'Unione soltanto con riserva delle limitazioni e delle condizioni previste dal Trattato e dalle relative disposizioni applicative (v., in tal senso, sentenze 7 settembre 2004, causa C-456/02, Trojani, Racc. pag. I-7573, punti 31 e 32, nonché 19 ottobre 2004, causa C-200/02, Zhu e Chen, Racc. pag. I-9925, punto 26).

29. Fra tali limitazioni e condizioni, dall'art. 1, n. 1, primo comma, della direttiva 90/364 emerge che gli Stati membri possono esigere dai cittadini dell'Unione economicamente non attivi che intendono beneficiare del diritto di soggiorno sul loro territorio che essi dispongano, per loro stessi e per i familiari, di un'assicurazione malattia a copertura di tutti i rischi nello Stato membro ospitante e di risorse sufficienti per evitare che gli stessi divengano, durante il loro soggiorno, un onere per l'assistenza sociale di detto Stato.

30. Il diritto di soggiorno di cui beneficiano i familiari di un cittadino dell'Unione economicamente non attivo, in forza dell'art. 1, n. 2, della direttiva 90/364, è legato a quello che il cittadino dell'Unione possiede in forza del diritto comunitario.

31. Nella causa principale, poiché il sig. Eind è un cittadino olandese, il suo diritto di soggiorno nel territorio del Regno dei Paesi Bassi non può essergli rifiutato né soggetto a condizioni.

32. Infatti [...] il diritto del lavoratore migrante di rientrare e di soggiornare nello Stato membro di cui è cittadino, dopo avere svolto un'attività lavorativa subordinata in un altro Stato membro, è conferito dal diritto comunitario, in quanto necessario per garantire l'effetto utile del diritto alla libera circolazione dei lavoratori in base all'art. 39 CE [ora art. 45 TFUE], nonché in base alle disposizioni adottate per l'attuazione di tale diritto, come quelle del regolamento n. 1612/68. Siffatta interpretazione è corroborata dall'istituzione dello status di cittadino dell'Unione che è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri. [...].

35. Il cittadino di uno Stato membro potrebbe essere dissuaso dal lasciare lo Stato membro di cui ha la cittadinanza al fine di esercitare un'attività lavorativa subordinata sul territorio di un altro Stato membro se non ha la certezza di poter tornare nello Stato membro di origine, indipendentemente dall'esercizio di un'attività economica in quest'ultimo Stato.

36. Tale effetto dissuasivo si produrrebbe del pari considerata la semplice prospettiva, per lo stesso cittadino, di non poter proseguire, dopo il suo rientro nel suo Stato membro di origine, una convivenza con stretti congiunti, eventualmente iniziata per effetto del matrimonio o del ricongiungimento familiare nello Stato membro ospitante.

37. Gli ostacoli al ricongiungimento familiare possono quindi ledere il diritto di libera circolazione che i cittadini degli Stati membri traggono dal diritto comunitario, in quanto il rientro di un lavoratore comunitario nello Stato membro di cui è cittadino non può essere considerato come una situazione meramente interna.

38. Ne consegue che, in circostanze come quelle della causa principale, la sig.na Eind dispone del diritto di stabilirsi con suo padre, il sig. Eind, nei Paesi Bassi, anche se quest'ultimo è un cittadino economicamente non attivo.

39. Tale diritto rimane soggetto alle condizioni fissate dall'art. 10, n. 1, lett. a), del regolamento n. 1612/68, applicandosi queste per analogia.

40. Così, una persona che si trovi nella situazione della sig.na Eind può beneficiare del detto diritto fintantoché la stessa non abbia raggiunto l'età di ventun anni o rimanga a carico di suo padre.

41. Siffatta conclusione non può essere messa in discussione dal fatto che la sig.na Eind, prima di soggiornare nello Stato membro ospitante, in cui suo padre ha svolto un'attività lavorativa subordinata, non disponeva di un diritto di soggiorno basato sul diritto nazionale nello Stato membro di cui il sig. Eind è cittadino.

42. [...] l'impossibilità di avvalersi di siffatto diritto è influente ai fini del riconoscimento del diritto di ingresso e di soggiorno di detto figlio, in qualità di familiare di un lavoratore comunitario, nello Stato membro di cui quest'ultimo è cittadino.

43. In primo luogo, l'esigenza di tale diritto non risulta, espressamente o implicitamente, da alcuna disposizione del diritto comunitario relativa al diritto di soggiorno nella Comunità dei cittadini di Stati terzi familiari di lavoratori comunitari. Orbene, secondo una giurisprudenza costante della Corte, la normativa comunitaria di diritto derivato in materia di trasferimento e di soggiorno non può essere interpretata restrittivamente (v., in particolare, quanto al regolamento n. 1612/68, sentenze 13 febbraio 1985, causa 267/83, Diatta, Racc. pag. 567, punti 16 e 17, nonché 17 settembre 2002, causa C-413/99, Baumbast e R, Racc. pag. I-7091, punto 74).

44. In secondo luogo, tale esigenza sarebbe in contrasto con l'obiettivo del legislatore comunitario che ha riconosciuto l'importanza di garantire la tutela della vita familiare dei cittadini degli Stati membri al fine di eliminare gli ostacoli all'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal Trattato (sentenze 11 luglio 2002, causa C-60/00, Carpenter, Racc. pag. I-6279, punto 38, e 25 luglio 2002, causa C-459/99, MRAX, Racc. pag. I-6591, punto 53).

45. Alla luce di tutte le precedenti considerazioni, occorre risolvere la seconda questione e la terza questione, lett. b), come segue: all'atto del rientro di un lavoratore nello Stato membro di cui è cittadino, dopo aver svolto un'attività lavorativa subordinata in un altro Stato membro, un cittadino di uno Stato terzo, familiare di tale lavoratore, dispone, in forza dell'art. 10, n. 1, lett. a), del regolamento n. 1612/68, per effetto di un'applicazione analogica di tale disposizione, di un diritto di soggiorno nello Stato membro di cui il lavoratore ha la cittadinanza, anche se quest'ultimo non vi svolge un'attività economica reale ed effettiva. Il fatto che un cittadino di uno Stato terzo familiare di un lavoratore comunitario, prima di soggiornare nello Stato membro in cui quest'ultimo ha svolto un'attività lavorativa subordinata, non disponesse di un diritto di soggiorno basato sul diritto nazionale nello Stato membro di cui detto lavoratore ha la cittadinanza è influente ai fini della valutazione del diritto di tale cittadino di soggiornare in quest'ultimo Stato».

10 luglio 2008, *Ministerul Administra iei i Internelor – Direc ia General de Pa apoarte Bucure ti c. Gheorghe Jipa*, causa C-33/07, Racc. I-5157.

*Il signor Jipa, cittadino rumeno, nel settembre 2006, lasciava la Romania per recarsi in Belgio. Le autorità belghe tuttavia, nel novembre dello stesso anno, lo rimpatriavano per "soggiorno illegale" in forza dell'accordo di riammissione delle persone che si trovano in situazione illegale in vigore tra la Romania ed il Belgio (accordo del 1995 tra il governo di Romania, da una parte, e i governi del Regno del Belgio, del Granducato di Lussemburgo e del Regno dei Paesi Bassi, dall'altra; in prosieguo: l'«accordo di riammissione»). A seguito del rimpatrio, l'11 gennaio 2007 il Ministero dell'amministrazione e degli interni rumeno (Minister Administra iei i Internelor – Direc ia General de Pa apoarte Bucure ti; in prosieguo: il «Minister») chiedeva al giudice competente (Tribunalul Dâmbovi a) un provvedimento che disponesse la restrizione dell'esercizio del diritto alla libera circolazione all'estero del signor Jipa per un periodo fino a tre anni. Tale giudice sospendeva il procedimento e si rivolgeva alla Corte di giustizia, chiedendo sostanzialmente, se l'artt. 18 CE (oggi art. 21 TFUE) e l'art. 27 della direttiva 2004/38 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, ostino ad una normativa nazionale che consente di limitare il diritto di un cittadino di uno Stato membro di recarsi nel territorio di un altro Stato membro, in particolare perché precedentemente rimpatriato da tale Stato membro in quanto vi si trovava in «situazione illegale». La Corte, in particolare, ha osservato:*

« 17. A tale proposito, occorre anzitutto rilevare che il sig. Jipa, in quanto cittadino rumeno, gode

dello status di cittadino dell'Unione ai sensi dell'art. 17 [ora art. 20 TFUE], n. 1, CE e può dunque *avvalersi*, eventualmente anche nei confronti del suo Stato membro d'origine, dei diritti afferenti a tale status, in particolare del diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, come attribuitogli dall'art. 18 CE [ora art. 21 TFUE] (v. in questo senso, in particolare, sentenze 20 settembre 2001, causa C-184/99, Grzelczyk, Racc. pag. I-6193, punti 31-33; 26 ottobre 2006, causa C-192/05, Tas-Hagen e Tas, Racc. pag. I-10451, punto 19, nonché 23 ottobre 2007, cause riunite C-11/06 e C-12/06, Morgan e Bucher, Racc. pag. I-9161, punti 22 e 23).

18. Occorre inoltre precisare che [...] il diritto alla libera circolazione comprende sia il diritto per i cittadini dell'Unione europea di entrare in uno Stato membro diverso da quello di cui sono originari, sia il diritto di lasciare quest'ultimo. Infatti, come la Corte ha già avuto occasione di sottolineare, le libertà fondamentali garantite dal Trattato CE sarebbero vanificate se lo Stato membro d'origine, senza una valida giustificazione, potesse vietare ai suoi cittadini di lasciare il suo territorio per entrare nel territorio di un altro Stato membro (v. per analogia, in materia di libertà di stabilimento e di libera circolazione dei lavoratori, sentenze 27 settembre 1988, causa 81/87, Daily Mail and General Trust, Racc. pag. 5483, punto 16; 14 luglio 1994, causa C-379/92, Peralta, Racc. pag. I-3453, punto 31, e 15 dicembre 1995, causa C-415/93, Bosman, Racc. pag. I-4921, punto 97).

19. L'art. 4, n. 1, della direttiva 2004/38 dispone peraltro espressamente che ogni cittadino dell'Unione munito di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità ha il diritto di lasciare il territorio di uno Stato membro per recarsi in un altro Stato membro.

20. Ne consegue che una situazione come quella del convenuto nella causa principale, quale descritta ai punti 9 e 10 della presente sentenza, rientra nel diritto alla libera circolazione e al libero soggiorno dei cittadini dell'Unione negli Stati membri.

21. Infine, va ricordato che il diritto alla libera circolazione dei cittadini dell'Unione non è incondizionato e può essere subordinato alle limitazioni e alle condizioni previste dal Trattato nonché dalle relative disposizioni di attuazione (v. in questo senso, segnatamente, sentenze 11 aprile 2000, causa C-356/98, Kaba, Racc. pag. I-2623, punto 30; 6 marzo 2003, causa C-466/00, Kaba, Racc. pag. I-2219, punto 46, e 10 aprile 2008, causa C-398/06, Commissione/Paesi Bassi, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 27).

22. Per quanto riguarda la causa principale, le dette limitazioni e condizioni discendono, in particolare, dall'art. 27, n. 1, della direttiva 2004/38, disposizione che consente agli Stati membri di limitare la libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione o dei loro familiari per motivi, tra l'altro, di ordine pubblico o di pubblica sicurezza.

23. A tale riguardo la Corte ha sempre sottolineato che, se è vero che gli Stati membri restano sostanzialmente liberi di determinare, conformemente alle loro necessità nazionali - che possono variare da uno Stato membro all'altro e da un'epoca all'altra - le esigenze dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza, resta il fatto che, nel contesto comunitario, specie in quanto autorizzano una deroga al principio fondamentale della libera circolazione delle persone, tali esigenze devono essere intese in senso restrittivo, di guisa che la loro portata non può essere determinata unilateralmente da ciascuno Stato membro senza il controllo delle istituzioni della Comunità europea (v., in tal senso, sentenze 28 ottobre 1975, causa 36/75, Rutili, Racc. pag. 1219, punti 26 e 27; 27 ottobre 1977, causa 30/77, Bouchereau, Racc. pag. 1999, punti 33 e 34; 14 marzo 2000, causa C-54/99, Église de scientologie, Racc. pag. I-1335, punto 17, nonché 14 ottobre 2004, causa C-36/02, Omega, Racc. pag. I-9609, punti 30 e 31). La giurisprudenza ha in tal senso precisato che la nozione di ordine pubblico presuppone, in ogni caso, oltre alla perturbazione dell'ordine sociale insita in qualsiasi infrazione della legge, l'esistenza di una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave nei confronti di un interesse fondamentale della società (v., in particolare, citate sentenze Rutili, punto 28; Bouchereau, punto 35, nonché 29 aprile 2004, cause riunite C-482/01 e C-493/01, Orfanopoulos e Oliveri, Racc. pag. I-5257, punto 66).

24. Una siffatta delimitazione delle deroghe al detto principio fondamentale idonee ad essere invocate da uno Stato membro comporta in particolare, come emerge dall'art. 27, n. 2, della direttiva

2004/38, che i provvedimenti adottati per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza per essere giustificati devono essere fondati esclusivamente sul comportamento personale della persona nei riguardi della quale vengono applicati, mentre giustificazioni estranee al caso individuale o attinenti a ragioni di prevenzione generale non possono essere prese in considerazione.

25. Occorre aggiungere che [...] un provvedimento che limiti l'esercizio del diritto alla libera circolazione deve essere adottato alla luce di considerazioni afferenti alla tutela dell'ordine pubblico o della pubblica sicurezza dello Stato membro che prende tale provvedimento. Esso non può pertanto essere fondato esclusivamente su motivi dedotti da un altro Stato membro per giustificare, come nella causa principale, una decisione di allontanamento di un cittadino comunitario dal territorio di quest'ultimo Stato. Questa considerazione non esclude tuttavia che si possa tener conto di siffatti motivi nel contesto della valutazione effettuata dalle autorità nazionali competenti per adottare il provvedimento restrittivo della libera circolazione (v., per analogia, sentenza 31 gennaio 2006, causa C-503/03, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-1097, punto 53).

26. In altri termini, in una situazione come quella della causa principale, la circostanza che un cittadino dell'Unione sia stato oggetto di un provvedimento di rimpatrio dal territorio di un altro Stato membro in cui soggiornava irregolarmente non può essere presa in considerazione dal suo Stato membro d'origine per limitare il diritto alla libera circolazione di tale cittadino, se non nei limiti in cui il comportamento personale di quest'ultimo costituisca una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave da pregiudicare un interesse fondamentale della società.

27. Orbene, la situazione da cui è scaturita la controversia nella causa principale non sembra soddisfare le condizioni ricordate ai punti 22-26 della presente sentenza. Dal fascicolo trasmesso alla Corte dal giudice del rinvio e dalle osservazioni scritte del governo rumeno sembra emergere, in particolare, che la domanda del Minister volta a limitare il diritto alla libera circolazione del sig. Jipa si fonda esclusivamente sul provvedimento di rimpatrio dal territorio del Regno del Belgio di cui è stato destinatario per essersi trovato in «situazione irregolare» in tale Stato membro, a prescindere da qualsivoglia valutazione specifica del comportamento personale dell'interessato e senza alcun riferimento a una qualsiasi minaccia che egli rappresenterebbe per l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza. Nelle sue osservazioni scritte il governo rumeno precisa peraltro che nemmeno la decisione delle autorità belghe che ha disposto il rimpatrio del sig. Jipa era fondata su motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza.

28. Tuttavia, spetta al giudice del rinvio effettuare i necessari accertamenti a tale riguardo, basandosi sugli elementi di fatto e di diritto che, nella causa principale, hanno motivato la domanda formulata dal Minister e diretta a limitare il diritto di uscita del sig. Jipa.

29. Nell'ambito di siffatta valutazione, il giudice del rinvio dovrà parimenti accertare se la detta limitazione del diritto di uscita sia idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo che persegue e se non ecceda quanto necessario per conseguire tale obiettivo. Dall'art. 27, n. 2, della direttiva 2004/38, nonché dalla costante giurisprudenza della Corte, emerge infatti che un provvedimento restrittivo del diritto alla libera circolazione può essere giustificato solo se rispetta il principio di proporzionalità (v. in questo senso, in particolare, sentenze 2 agosto 1993, cause riunite C-259/91, C-331/91 e C-332/91, Alluè e a., Racc. pag. I-4309, punto 15; 17 settembre 2002, causa C-413/99, Baumbast e R, Racc. pag. I-7091, punto 91, nonché 26 novembre 2002, causa C-100/01, Oteiza Olazabal, Racc. pag. I-10981, punto 43).

30. Occorre pertanto risolvere le questioni sollevate nel senso che gli artt. 18 CE [ora art. 21 TFUE] e 27 della direttiva 2004/38 non ostano a una normativa nazionale che consente di limitare il diritto di un cittadino di uno Stato membro di recarsi nel territorio di un altro Stato membro, in particolare perché è stato precedentemente rimpatriato da quest'ultimo in quanto vi si trovava in «situazione illegale», a condizione che, da una parte, il comportamento personale di tale cittadino costituisca una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave da pregiudicare un interesse fondamentale della società e, dall'altra, il provvedimento restrittivo che si intende adottare sia idoneo a garantire la realizzazione dell'obiettivo che persegue e non ecceda quanto necessario per conseguire



tale obiettivo. Spetta al giudice del rinvio accertare se nella causa dinanzi ad esso pendente la situazione si presenti in questi termini».

25 luglio 2008, *Metock e.a. c. Minister for Justice, Equality and Law Reform*, causa C-127/08, Racc. I-6241.

*La direttiva 2004/38, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri veniva recepita nell'ordinamento irlandese con decreto del 2006, relativo alla libera circolazione delle persone all'interno delle Comunità europee (European Communities, Free Movement of Persons (n. 2) Regulations 2006, adottato il 18 dicembre 2006 ed entrato in vigore il 1 gennaio 2007; in prosieguo: il «decreto del 2006»). Tale normativa interna imponeva al cittadino di un paese terzo, coniuge di un cittadino dell'Unione che soggiorna in questo Stato membro di cui non ha la cittadinanza, di avere previamente soggiornato legalmente in un altro Stato membro prima del suo arrivo nello Stato membro ospitante, al fine di beneficiare delle disposizioni della suddetta direttiva. Quattro cittadini di paesi terzi erano giunti in Irlanda ed avevano chiesto asilo politico ma le istanze erano state respinte. Durante il loro soggiorno in Irlanda, i suddetti cittadini hanno contratto matrimonio con cittadini dell'Unione che non avevano la cittadinanza irlandese, ma soggiornavano in Irlanda. Dopo il matrimonio, ciascun coniuge extracomunitario presentava domanda di permesso di soggiorno in qualità di coniuge di un cittadino dell'Unione. Queste domande sono state respinte dal Ministro irlandese della Giustizia, delle pari Opportunità e della Riforma legislativa (Minister for Justice, Equality and Law Reform; in prosieguo: il «Ministro») in quanto il coniuge non soddisfaceva il requisito del previo soggiorno legale in un altro Stato membro. Avverso tali decisioni sono stati proposti ricorsi dinanzi alla Corte d'appello (High Court), la quale si è rivolta alla Corte di giustizia, chiedendo in via pregiudiziale se il requisito del previo soggiorno legale in un altro Stato membro sia conforme alla direttiva e se le circostanze del matrimonio e la modalità secondo la quale il coniuge extracomunitario di un cittadino dell'Unione è entrato nello Stato membro interessato abbiano conseguenze ai fini dell'applicazione della direttiva. Sul requisito del previo soggiorno legale in un altro Stato membro, la Corte ha osservato:*

« 49. In primo luogo, occorre rilevare che, per quanto concerne i familiari di un cittadino dell'Unione, nessuna disposizione della direttiva 2004/38 subordina l'applicazione di quest'ultima al presupposto che essi abbiano soggiornato previamente in uno Stato membro.

50. Infatti la direttiva 2004/38, ai sensi dell'art. 3, n. 1, della medesima, si applica a qualsiasi cittadino dell'Unione che si rechi o soggiorni in uno Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza, nonché ai suoi familiari, secondo la definizione datane dall'art. 2, punto 2, della medesima direttiva, i quali lo accompagnino o lo raggiungano in questo Stato membro. Ebbene, la definizione di familiari contenuta nell'art. 2, punto 2, della direttiva 2004/38 non pone distinzioni a seconda che essi abbiano già soggiornato legalmente, o meno, in un altro Stato membro.

51. Occorre parimenti sottolineare che gli artt. 5, 6, n. 2, e 7, n. 2, della direttiva 2004/38 concedono il godimento dei diritti di ingresso, di soggiorno sino a tre mesi e di soggiorno per più di tre mesi nello Stato membro ospitante ai cittadini di paesi terzi, familiari di un cittadino dell'Unione che essi accompagnino o raggiungano in questo Stato membro, senza fare riferimento al luogo o ai presupposti del loro soggiorno precedente all'arrivo nel citato Stato membro.

52. In particolare, l'art. 5, n. 2, primo comma, della direttiva 2004/38 dispone che i cittadini di paesi terzi, familiari di un cittadino dell'Unione, sono soggetti all'obbligo del visto di ingresso, a meno che essi non siano in possesso di una valida carta di soggiorno, ai sensi dell'art. 10 della medesima direttiva. Dal momento che, come si evince dagli artt. 9, n. 1, e 10, n. 1, della direttiva 2004/38, la carta di soggiorno è il documento che accerta il diritto di soggiorno superiore a tre mesi

in uno Stato membro dei familiari di un cittadino dell'Unione che non hanno la cittadinanza di uno Stato membro, la circostanza che il citato art. 5, n. 2, preveda l'ingresso, nello Stato membro ospitante, di familiari di un cittadino dell'Unione sprovvisti di carta di soggiorno pone in evidenza che la direttiva 2004/38 può applicarsi parimenti ai familiari che non soggiornavano già legalmente in un altro Stato membro.

53. Parimenti, l'art. 10, n. 2, della direttiva 2004/38, il quale elenca in via tassativa i documenti che i cittadini di paesi terzi, familiari di un cittadino dell'Unione, possono essere tenuti a fornire allo Stato membro ospitante al fine di ottenere il rilascio della carta di soggiorno, non prevede la facoltà per lo Stato membro ospitante di esigere documenti che dimostrino un eventuale previo soggiorno legale in un altro Stato membro.

54. Alla luce di ciò, la direttiva 2004/38 dev'essere interpretata nel senso che essa si applica a qualsiasi cittadino di un paese terzo, familiare di un cittadino dell'Unione ai sensi dell'art. 2, punto 2, della detta direttiva, il quale accompagna o raggiunge il cittadino dell'Unione in uno Stato membro diverso da quello di cui egli ha la cittadinanza, e gli conferisce diritti di ingresso e di soggiorno in questo Stato membro, senza fare distinzioni secondo che il detto cittadino di un paese terzo abbia già soggiornato legalmente, o meno, in un altro Stato membro.

55. Quest'interpretazione è corroborata dalla giurisprudenza della Corte concernente gli atti di diritto derivato in materia di libera circolazione delle persone, adottati anteriormente alla direttiva 2004/38.

56. Ancor prima di adottare la direttiva 2004/38, il legislatore comunitario ha riconosciuto l'importanza di garantire la tutela della vita familiare dei cittadini degli Stati membri al fine di eliminare gli ostacoli all'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal trattato CE (sentenze 11 luglio 2002, causa C-60/00, Carpenter, Racc. pag. I-6279, punto 38, 25 luglio 2002, causa C-459/99, MRAX, Racc. pag. I-6591, punto 53; 14 aprile 2005, causa C-157/03, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-2911, punto 26; 31 gennaio 2006, causa C-503/03, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-1097, punto 41; 27 aprile 2006, causa C-441/02, Commissione/Germania, Racc. pag. I-3449, punto 109, e 11 dicembre 2007, causa C-291/05, Eind, Racc. pag. I-10719, punto 44).

57. A questo scopo, il legislatore comunitario ha esteso ampiamente, nel regolamento n. 1612/68 e nelle direttive in materia di libera circolazione delle persone adottate anteriormente alla direttiva 2004/38, l'applicazione del diritto comunitario in materia di ingresso e di soggiorno nel territorio degli Stati membri ai cittadini di paesi terzi, coniugi di cittadini di Stati membri (v., in tal senso, sentenza 31 gennaio 2006, Commissione/Spagna, cit., punto 41).

58. È esatto che la Corte ha dichiarato, nei punti 50 e 51 della [...] sentenza Akrich, che, per poter godere dei diritti di cui all'art. 10 del regolamento n. 1612/68, il cittadino di un paese terzo, coniuge di un cittadino dell'Unione, deve soggiornare legalmente in uno Stato membro quando il suo spostamento avviene verso un altro Stato membro, in cui il cittadino dell'Unione emigri o sia emigrato. Tuttavia, questa conclusione dev'essere ripensata. Infatti, il godimento di diritti di tal genere non può dipendere da un previo soggiorno legale di un siffatto coniuge in un altro Stato membro (v., in tal senso, citata sentenza MRAX, punto 59, e 14 aprile 2005, Commissione/Spagna, punto 28).

59. La medesima interpretazione dev'essere adottata, a fortiori, in relazione alla direttiva 2004/38, la quale ha modificato il regolamento n. 1612/68 e abrogato le precedenti direttive in materia di libera circolazione delle persone. Infatti, come risulta dal suo terzo 'considerando', la direttiva 2004/38 ha lo scopo, in particolare, di «rafforzare i diritti di libera circolazione e soggiorno di tutti i cittadini dell'Unione», di modo che questi ultimi non possono trarre diritti da questa direttiva in misura minore rispetto agli atti di diritto derivato che essa modifica o abroga.

60. In secondo luogo, l'interpretazione della direttiva 2004/38 ora illustrata è conforme alla ripartizione delle competenze tra gli Stati membri e la Comunità.

61. Infatti, è pacifico che la Comunità trae dagli artt. 18 [ora art. 21 TFUE], n. 2, CE, 40CE [ora art. 46 TFUE], 44 CE [ora art. 50 TFUE] e 52 CE [ora art. 59 TFUE] – sulla base dei quali, in

particolare, è stata adottata la direttiva 2004/38 – la competenza ad adottare i provvedimenti necessari alla realizzazione della libera circolazione dei cittadini dell'Unione.

62. A tal riguardo, come già sottolineato nel punto 56 della presente motivazione, se i cittadini dell'Unione non fossero autorizzati a condurre una normale vita di famiglia nello Stato membro ospitante, sarebbe seriamente ostacolato l'esercizio delle libertà loro garantite dal trattato.

63. Di conseguenza, nell'ambito delle competenze ad esso attribuite dai detti articoli del trattato, il legislatore comunitario può disciplinare i presupposti di ingresso e di soggiorno dei familiari di un cittadino dell'Unione nel territorio degli Stati membri quando l'impossibilità, per il cittadino dell'Unione, di essere accompagnato dalla sua famiglia o raggiunto dalla medesima nello Stato membro ospitante potrebbe ledere la sua libertà di circolazione, dissuadendolo dall'esercitare i suoi diritti di ingresso e soggiorno nel detto Stato membro.

64. Ebbene, il diniego, da parte dello Stato membro ospitante, di riconoscere i diritti di ingresso e soggiorno ai familiari di un cittadino dell'Unione è tale da dissuadere quest'ultimo dal trasferirsi o dal risiedere nel detto Stato membro, anche qualora i suoi familiari non soggiornino già legalmente nel territorio di un altro Stato membro.

65. Ne consegue che il legislatore comunitario è competente a disciplinare, come esso ha fatto mediante la direttiva 2004/38, l'ingresso e il soggiorno dei cittadini di paesi terzi, familiari di un cittadino dell'Unione, nello Stato membro in cui quest'ultimo ha esercitato il suo diritto di libera circolazione, ivi compreso il caso in cui i familiari non soggiornavano già legalmente in un altro Stato membro.

66. Di conseguenza, dev'essere respinta l'analisi del Ministro [...] in base alla quale gli Stati membri resterebbero competenti in via esclusiva, fatto salvo il titolo IV della terza parte del trattato, a disciplinare il primo ingresso nel territorio comunitario dei familiari di un cittadino dell'Unione che siano cittadini di paesi terzi.

67. Del resto, riconoscere agli Stati membri una competenza in via esclusiva a concedere o negare l'ingresso e il soggiorno nel loro territorio ai cittadini di paesi terzi, familiari di cittadini dell'Unione, che non abbiano già soggiornato legalmente in un altro Stato membro, avrebbe come conseguenza che la libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione in uno Stato membro di cui essi non abbiano la cittadinanza varierebbe da uno Stato membro all'altro, in funzione delle disposizioni di diritto nazionale in materia di immigrazione, dato che alcuni Stati membri autorizzano l'ingresso e il soggiorno dei familiari di un cittadino dell'Unione, mentre altri li negano.

68. Un siffatto risultato sarebbe inconciliabile con l'obiettivo, di cui all'art. 3, n. 1, lett. c), CE, di un mercato interno contrassegnato dall'abolizione, tra Stati membri, degli ostacoli alla libera circolazione delle persone. La realizzazione di un mercato interno implica che i presupposti di ingresso e soggiorno di un cittadino dell'Unione in uno Stato membro di cui non ha la cittadinanza siano gli stessi in tutti gli Stati membri. Pertanto, la libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione dev'essere interpretata come il diritto di abbandonare un qualsiasi Stato membro – e, in particolare, lo Stato membro di cui il cittadino dell'Unione ha la cittadinanza – per stabilirsi, alle stesse condizioni, in un qualsiasi altro Stato membro, diverso dallo Stato membro di cui il cittadino dell'Unione ha la cittadinanza.

69. Per di più, l'analisi ricordata nel punto 66 della presente motivazione giungerebbe al risultato paradossale che uno Stato membro sarebbe tenuto ad autorizzare, in forza della direttiva del Consiglio 22 settembre 2003, 2003/86/CE, relativa al diritto al ricongiungimento familiare (GU L 251, pag. 12), l'ingresso e il soggiorno del coniuge del cittadino di un paese terzo, legalmente residente nel suo territorio, quando tale coniuge non risiede già legalmente in un altro Stato membro, ma sarebbe libero di negare l'ingresso e il soggiorno del coniuge di un cittadino dell'Unione nelle stesse circostanze.

70. Di conseguenza, la direttiva 2004/38 attribuisce a qualsiasi cittadino di un paese terzo, familiare di un cittadino dell'Unione ai sensi dell'art. 2, punto 2, della detta direttiva, il quale accompagna o raggiunge il citato cittadino dell'Unione in uno Stato membro diverso dallo Stato

membro di cui egli ha la cittadinanza, diritti di ingresso e soggiorno nello Stato membro ospitante, a prescindere dal fatto che il detto cittadino di un paese terzo abbia già soggiornato legalmente, o meno, in un altro Stato membro.

71. Il Ministro nonché numerosi fra i governi che hanno presentato osservazioni asseriscono tuttavia che, in un panorama contrassegnato da una forte pressione migratoria, è necessario controllare l'immigrazione alle frontiere esterne della Comunità, il che presuppone un esame individuale di tutte le circostanze che accompagnano il primo ingresso nel territorio comunitario. Ebbene, un'interpretazione della direttiva 2004/38, che vietasse a uno Stato membro di pretendere un previo soggiorno legale in un altro Stato membro, stroncherebbe il potere degli Stati membri di controllare l'immigrazione alle loro frontiere esterne.

72. Il Ministro sostiene, in particolare, che quest'interpretazione avrebbe gravi conseguenze per gli Stati membri, comportando un enorme aumento del numero di persone che potrebbero godere di un diritto di soggiorno all'interno della Comunità.

73. A tal riguardo occorre replicare, da un lato, che dalla direttiva 2004/38 a trarre diritti di ingresso e di soggiorno in uno Stato membro non sono tutti i cittadini di paesi terzi, bensì unicamente quelli che risultino familiari, ai sensi dell'art. 2, punto 2, della detta direttiva, di un cittadino dell'Unione che abbia esercitato il suo diritto alla libera circolazione, stabilendosi in uno Stato membro diverso dallo Stato membro di cui egli ha la cittadinanza.

74. Dall'altro, la direttiva 2004/38 non priva gli Stati membri di qualsiasi potere di controllo sull'ingresso nel loro territorio dei familiari di cittadini dell'Unione. Infatti, in forza del titolo VI della detta direttiva, gli Stati membri possono negare, quando ciò risulti giustificato, l'ingresso e il soggiorno per ragioni di ordine pubblico, pubblica sicurezza o sanità pubblica. Ebbene, un diniego del genere è basato su un esame individuale del singolo caso specifico.

75. Inoltre, conformemente all'art. 35 della direttiva 2004/38, gli Stati membri possono adottare le misure necessarie per rifiutare, estinguere o revocare qualsiasi diritto conferito dalla detta direttiva nelle ipotesi di abuso di diritto o frode, quali i casi di matrimoni fittizi; qualsiasi misura di questo tipo dev'essere comunque proporzionata e soggetta alle garanzie procedurali previste dalla medesima direttiva.

76. Gli stessi governi sostengono poi che la citata interpretazione della direttiva 2004/38 porterebbe ad un'ingiustificata discriminazione a rovescio, in quanto i cittadini dello Stato membro ospitante, che non abbiano mai esercitato il loro diritto alla libera circolazione, non trarrebbero dall'ordinamento comunitario diritti di ingresso e soggiorno per i loro familiari, cittadini di paesi terzi.

77. A tal riguardo, per giurisprudenza consolidata le norme del trattato in materia di libera circolazione delle persone e gli atti adottati in esecuzione di queste ultime non possono essere applicati ad attività, che non presentino nessun fattore di collegamento con una qualsiasi delle situazioni previste dal diritto comunitario e i cui elementi rilevanti, nel loro complesso, restino confinati all'interno di un unico Stato membro (sentenza 1 aprile 2008, causa C-212/06, *Gouvernement de la Communauté française et gouvernement wallon*, [Racc. 2008, p. I-1683], punto 33).

78. Di conseguenza, l'eventuale disparità di trattamento tra questi cittadini dell'Unione e quelli che abbiano esercitato la loro libertà di circolazione, per quanto concerne l'ingresso e il soggiorno dei loro familiari, esula dalla sfera di applicazione del diritto comunitario.

79. Peraltro, occorre ricordare che tutti gli Stati membri sono firmatari della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, sottoscritta a Roma il 4 novembre 1950, la quale proclama, nel suo art. 8, il diritto al rispetto della vita privata e familiare.

80. Pertanto, occorre risolvere la prima questione dichiarando che la direttiva 2004/38 osta alla normativa di uno Stato membro, la quale impone al cittadino di un paese terzo, coniuge di un cittadino dell'Unione che soggiorna in questo Stato membro di cui non ha la cittadinanza, di avere previamente soggiornato legalmente in un altro Stato membro prima del suo arrivo nello Stato

membro ospitante, per poter beneficiare delle disposizioni della detta direttiva.

*Sul quesito posto dal giudice del rinvio inteso a chiarire se il coniuge di un cittadino dell'Unione, il quale abbia esercitato il suo diritto di libera circolazione stabilendosi in uno Stato membro di cui non ha la cittadinanza, accompagni o raggiunga detto cittadino e, di conseguenza, goda delle disposizioni della direttiva 2004/38/CE, indipendentemente dal luogo e dalla data del matrimonio, nonché dalle circostanze nelle quali egli ha fatto ingresso nello Stato membro ospitante, la Corte ha quindi osservato:*

82. A titolo preliminare occorre ricordare che, come risulta dai 'considerando' primo, quarto e undicesimo della direttiva 2004/38, quest'ultima mira ad agevolare l'esercizio del diritto primario e individuale di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che il trattato conferisce direttamente ai cittadini dell'Unione.

83. Peraltro, come sottolinea il quinto 'considerando' della direttiva 2004/38, affinché possa essere esercitato in oggettive condizioni di dignità, il diritto di tutti i cittadini dell'Unione di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri dovrebbe essere concesso parimenti ai loro familiari, a prescindere dalla cittadinanza di questi ultimi.

84. In considerazione del contesto e degli scopi perseguiti dalla direttiva 2004/38, le disposizioni della medesima non possono essere interpretate restrittivamente e, comunque, non devono essere private della loro efficacia pratica (v., in tal senso, sentenza Eind, cit., punto 43).

85. L'art. 3, n. 1, della direttiva 2004/38 dispone che quest'ultima si applica a qualsiasi cittadino dell'Unione che si rechi o soggiorni in uno Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza, nonché ai suoi familiari, come definiti dall'art. 2, punto 2, della medesima direttiva, che lo accompagnino o lo raggiungano.

86. Gli artt. 6 e 7 della direttiva 2004/38, riguardanti, rispettivamente, il diritto di soggiorno sino a tre mesi e il diritto di soggiorno per più di tre mesi, dispongono parimenti che i familiari di un cittadino dell'Unione, i quali non hanno la cittadinanza di uno Stato membro, «accompagnino» o «raggiungano» quest'ultimo nello Stato membro ospitante, per godere ivi di un diritto di soggiorno.

87. In primo luogo, nessuna di queste disposizioni richiede che il cittadino dell'Unione abbia già costituito una famiglia nel momento in cui si trasferisce nello Stato membro ospitante affinché i suoi familiari, cittadini di paesi terzi, possano godere dei diritti istituiti dalla detta direttiva.

88. Avendo previsto che i familiari del cittadino dell'Unione possano raggiungere quest'ultimo nello Stato membro ospitante, il legislatore comunitario ha ammesso, al contrario, la possibilità che il cittadino dell'Unione costituisca una famiglia solo dopo aver esercitato il suo diritto di libera circolazione.

89. Siffatta interpretazione è conforme alla finalità della direttiva 2004/38, la quale mira a facilitare l'esercizio del diritto fondamentale di soggiorno dei cittadini dell'Unione in uno Stato membro diverso da quello di cui essi hanno la cittadinanza. Infatti, quando un cittadino dell'Unione costituisce una famiglia dopo essersi stabilito nello Stato membro ospitante, il diniego opposto da questo Stato membro di autorizzare i suoi familiari, cittadini di paesi terzi, a raggiungerlo ivi sarebbe tale da distoglierlo dal continuare a risiedere nel detto Stato e ad indurlo ad abbandonarlo, per poter condurre una vita familiare in un altro Stato membro o in un paese terzo.

90. Di conseguenza, occorre constatare che i cittadini di paesi terzi, familiari di un cittadino dell'Unione, ricavano dalla direttiva 2004/38 il diritto di raggiungere il detto cittadino dell'Unione nello Stato membro ospitante, a prescindere dal fatto che quest'ultimo si sia stabilito ivi prima di o dopo aver costituito una famiglia.

91. In secondo luogo, occorre determinare se, quando il cittadino di un paese terzo è entrato in uno Stato membro prima di divenire familiare di un cittadino dell'Unione, il quale soggiorni in questo Stato membro, egli accompagni o raggiunga il detto cittadino dell'Unione ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva 2004/38.

92. È ininfluyente che i cittadini di paesi terzi, familiari di un cittadino dell'Unione, abbiano fatto ingresso nello Stato membro ospitante prima di o dopo essere divenuti familiari del detto cittadino dell'Unione, dato che il diniego opposto dallo Stato membro ospitante di concedere loro un diritto di soggiorno sarebbe comunque tale da dissuadere il menzionato cittadino dell'Unione dal continuare a risiedere nel detto Stato membro.

93. Di conseguenza, alla luce della necessità di non interpretare le disposizioni della direttiva 2004/38 in modo restrittivo e di non privarle della loro efficacia pratica, occorre interpretare i termini «familiari (...) che accompagnino (...) il cittadino medesimo», contenuti nell'art. 3, n. 1, della detta direttiva, riferendoli nel contempo ai familiari di un cittadino dell'Unione che abbiano fatto ingresso con quest'ultimo nello Stato membro ospitante e a quelli che soggiornano con lui in questo Stato membro, senza che occorra distinguere, in questo secondo caso, secondo che i cittadini di paesi terzi abbiano fatto ingresso nel citato Stato membro prima o dopo del cittadino dell'Unione o prima di o dopo essere divenuti suoi familiari.

94. L'applicazione della direttiva 2004/38 ai soli familiari di un cittadino dell'Unione i quali «accompagnino» o «raggiungano» quest'ultimo equivale infatti a limitare i diritti di ingresso e di soggiorno dei familiari di un cittadino dell'Unione allo Stato membro dove quest'ultimo risiede.

95. Dal momento che il cittadino di un paese terzo, familiare di un cittadino dell'Unione, ricava dalla direttiva 2004/38 diritti di ingresso e di soggiorno nello Stato membro ospitante, quest'ultimo può limitare tali diritti solo nel rispetto degli artt. 27 e 35 della detta direttiva.

96. L'osservanza del citato art. 27 si impone, in particolare, quando lo Stato membro intende sanzionare il cittadino di un paese terzo per aver fatto ingresso e/o aver soggiornato nel suo territorio in violazione delle norme nazionali in materia di immigrazione, prima di divenire familiare di un cittadino dell'Unione.

97. Tuttavia, anche qualora il comportamento personale dell'interessato non giustifichi l'adozione di misure di ordine pubblico o di pubblica sicurezza, ai sensi dell'art. 27 della direttiva 2004/38, lo Stato membro conserva il diritto di adottare nei suoi confronti altre sanzioni che non siano lesive della libertà di circolazione e di soggiorno, quali un'ammenda, a condizione che esse siano proporzionate (v., in tal senso, sentenza MRAX, cit., punto 77 e giurisprudenza ivi citata).

98. In terzo luogo, né l'art. 3, n. 1, né nessun'altra disposizione della direttiva 2004/38 contiene prescrizioni concernenti il luogo in cui sia stato contratto il matrimonio del cittadino dell'Unione con il cittadino di un paese terzo.

99. Pertanto, occorre risolvere la seconda questione dichiarando che l'art. 3, n. 1, della direttiva 2004/38 dev'essere interpretato nel senso che il cittadino di un paese terzo, coniuge di un cittadino dell'Unione che soggiorna in uno Stato membro di cui non ha la cittadinanza, il quale accompagni o raggiunga il detto cittadino dell'Unione, beneficia delle disposizioni della detta direttiva, a prescindere dal luogo e dalla data del loro matrimonio nonché dalla modalità secondo la quale il detto cittadino di un paese terzo ha fatto ingresso nello Stato membro ospitante ».

16 dicembre 2008, *Heinz Huber c. Germania*, causa C-524/06, Racc. I-9705.

*Il sig. Huber, cittadino austriaco, nel 1996 si stabiliva in Germania per esercitarvi la professione di agente assicurativo indipendente. In conformità alla disciplina tedesca applicabile agli stranieri che soggiornano nel territorio tedesco per un periodo superiore a tre mesi, alcuni suoi dati personali venivano inseriti nel registro centralizzato (Ausländerzentralregister, in prosieguo: l'«AZR»), istituito con legge 2 settembre 1994, sul registro centrale degli stranieri (Gesetz über das Ausländerzentralregister), come modificata dalla legge 21 giugno 2005 (in prosieguo: l'«AZRG»). Tale registro, gestito dall'Ufficio federale per l'immigrazione e i rifugiati (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) è utilizzato, in particolare, a fini statistici e in occasione dell'esercizio, da parte dei servizi di sicurezza e di polizia e delle autorità giudiziarie, di competenze in materia di azioni*

*giudiziarie e di ricerche relative a comportamenti criminali o che mettano a rischio la pubblica sicurezza. Ritenendosi discriminato perché dati personali che lo riguardavano figuravano nel registro centralizzato, e in particolare perché per i cittadini tedeschi non esiste una banca dati corrispondente, il signor Huber richiedeva la cancellazione di tali dati. La Corte d'appello amministrativa del Land Renania del Nord-Westfalia (Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen), cui era stata sottoposta la controversia, si rivolgeva allora alla Corte di giustizia, chiedendo di pronunciarsi sostanzialmente, sulla compatibilità del trattamento di dati personali effettuato nell'ambito dell'AZR con il diritto comunitario e, in particolare, con il divieto di qualsiasi discriminazione in base alla nazionalità (art. 12, primo comma, CE, in combinato disposto con gli artt. 17 CE e 18, par. 1, CE, oggi artt. 18, 20 e 21 TFUE) con il divieto di restrizioni alla libertà di stabilimento (art. 43, primo comma, CE, oggi art. 49 TFUE) e con il requisito concernente la necessità, di cui all'art. 7, lett. e), della direttiva 95/46 relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati. La Corte ha, in particolare, osservato:*

«41. Con le sue questioni, il giudice del rinvio chiede alla Corte di pronunciarsi in merito alla compatibilità con il diritto comunitario del trattamento di dati personali effettuato nell'ambito di un registro come l'AZR.

42. A tale riguardo occorre rilevare come l'art. 1, n. 2, dell'AZRG stabilisca che, mediante la conservazione nell'AZR di taluni dati personali relativi agli stranieri e la trasmissione di tali dati, il Bundesamt, responsabile della tenuta di tale registro, coadiuva le pubbliche amministrazioni competenti per l'attuazione della normativa in materia di immigrazione degli stranieri e di diritto d'asilo, nonché altri organismi pubblici. Nelle sue osservazioni scritte il governo tedesco ha precisato, in particolare, che l'AZR è utilizzato a fini statistici e in occasione dell'esercizio, da parte dei servizi di sicurezza e di polizia nonché delle autorità giudiziarie, di competenze in materia di azioni giudiziarie e ricerche relative a comportamenti criminali o pericolosi per la pubblica sicurezza.

43. Occorre innanzitutto constatare che dati come quelli contenuti, secondo la decisione di rinvio, nell'AZR e relativi al sig. Huber costituiscono dati personali ai sensi dell'art. 2, lett. a), della direttiva 95/46, poiché si tratta di «informazion[i] concernent[i] una persona fisica identificata o identificabile». La loro raccolta, conservazione e trasmissione da parte dell'organismo incaricato della gestione del registro che li contiene presentano pertanto carattere di «trattamento di dati personali» ai sensi dell'art. 2, lett. b), di tale direttiva.

44. L'art. 3, n. 2, della direttiva 95/46 esclude tuttavia espressamente dall'ambito di applicazione di quest'ultima, inter alia, i trattamenti di dati personali aventi come oggetto la pubblica sicurezza, la difesa, la sicurezza dello Stato e le attività dello Stato in materia di diritto penale.

45. Ne consegue che, se certo il trattamento di dati personali ai fini dell'applicazione della normativa in materia di diritto di soggiorno e a fini statistici rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 95/46, lo stesso non può dirsi per quanto riguarda il trattamento di tali dati in vista di un obiettivo connesso alla lotta alla criminalità.

46. Di conseguenza, occorre verificare la compatibilità con il diritto comunitario del trattamento di dati personali effettuato nell'ambito di un registro come l'AZR, assumendo a riferimento, da un lato – per quanto riguarda la sua funzione di sostegno alle pubbliche amministrazioni incaricate dell'applicazione della normativa sul diritto di soggiorno, nonché il suo utilizzo a fini statistici –, le disposizioni della direttiva 95/46 e, più in particolare, vista la terza questione pregiudiziale, il requisito della necessità sancito dall'art. 7, lett. e), di questa medesima direttiva, interpretato in conformità agli obblighi stabiliti dal Trattato, tra cui segnatamente il divieto di qualsiasi discriminazione in base alla nazionalità ai sensi dell'art. 12, primo comma, CE, e, dall'altro lato – per quanto riguarda la funzione di lotta alla criminalità svolta dal menzionato trattamento di dati –, il diritto comunitario primario. [...] 47. L'art. 1 della direttiva 95/46 prescrive agli Stati membri di garantire la tutela delle libertà e dei diritti fondamentali delle persone fisiche, in particolare della loro vita privata, con riguardo al trattamento dei dati personali.

48. Ai sensi del capo II della direttiva 95/46, intitolato «Condizioni generali di liceità dei trattamenti di dati personali», fatte salve le deroghe ammesse dall'art. 13 di tale direttiva, qualsiasi trattamento di dati personali deve essere conforme, da un lato, ai principi relativi alla qualità dei dati, enunciati all'art. 6 di quest'ultima, e, dall'altro, a uno dei principi relativi alla legittimazione del trattamento dei dati elencati all'art. 7 della direttiva stessa (v., in questo senso, sentenza 20 maggio 2003, cause riunite C-465/00, C-138/01 e C-139/01, Österreichischer Rundfunk e a., Racc. pag. I-4989, punto 65).

49. In particolare, la lettera e) di detto art. 7 stabilisce che il trattamento di dati personali è lecito se «necessario per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri di cui è investito il responsabile del trattamento o il terzo a cui vengono comunicati i dati».

50. In tale contesto, occorre ricordare che la direttiva 95/46 mira, come risulta in particolare dal suo ottavo 'considerando', a rendere equivalente in tutti gli Stati membri il livello di tutela dei diritti e delle libertà delle persone riguardo al trattamento dei dati personali. Il decimo 'considerando' aggiunge che il ravvicinamento delle legislazioni nazionali applicabili in materia non deve avere per effetto un indebolimento della tutela da esse assicurata, ma deve, anzi, mirare a garantire un elevato grado di tutela nella Comunità.

51. La Corte ha così statuito che l'armonizzazione delle suddette legislazioni nazionali non si limita ad un'armonizzazione minima, ma sfocia in un'armonizzazione che, in linea di principio, è completa (v. sentenza 6 novembre 2003, causa C-101/01, Lindqvist, Racc. pag. I-12971, punto 96).

52. Pertanto, considerato l'obiettivo di garantire un livello di tutela equivalente in tutti gli Stati membri, la nozione di necessità come risultante dall'art. 7, lett. e), della direttiva 95/46, che mira a delimitare con precisione una delle ipotesi in cui il trattamento di dati personali è lecito, non può avere un contenuto variabile in funzione degli Stati membri. Si tratta quindi di una nozione autonoma del diritto comunitario che deve essere interpretata in maniera tale da rispondere pienamente alla finalità di tale direttiva come definita dal suo art. 1, n. 1. [...]

53. Dalla decisione di rinvio risulta che l'AZR è un registro centralizzato contenente taluni dati personali relativi ai cittadini dell'Unione non aventi la nazionalità tedesca, consultabile da diversi organismi pubblici e privati.

54. Per quanto riguarda l'utilizzo di un registro come l'AZR ai fini dell'applicazione della normativa sul diritto di soggiorno, va ricordato che, allo stato attuale del diritto comunitario, il diritto di soggiorno di un cittadino dell'Unione nel territorio di uno Stato membro di cui egli non ha la nazionalità non è incondizionato, ma può essere subordinato alle limitazioni e alle condizioni previste dal Trattato nonché dalle relative disposizioni di attuazione (v., in questo senso, sentenza 10 luglio 2008, causa C-33/07, Jipa, [Racc. pag. I-5157] punto 21 e giurisprudenza citata).

55. Così, l'art. 4 della direttiva 68/360, in combinato disposto con l'art. 1 di quest'ultima, al pari dell'art. 6 della direttiva 73/148, in combinato disposto con l'art. 1 della stessa, assoggettavano il diritto di un cittadino di uno Stato membro di soggiornare per più di tre mesi nel territorio di un altro Stato membro all'appartenenza ad una delle categorie contemplate da tali direttive e il riconoscimento di detto diritto a talune formalità, connesse alla presentazione o alla comunicazione, da parte del richiedente, di una carta di soggiorno e di vari documenti e informazioni.

56. Inoltre, in forza degli artt. 10 della direttiva 68/360 e 8 della direttiva 73/148, gli Stati membri potevano derogare alle disposizioni delle dette direttive e limitare il diritto di ingresso e di soggiorno di un cittadino di un altro Stato membro nel loro territorio per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica.

57. La direttiva 2004/38, il cui termine di recepimento è scaduto il 30 aprile 2006, e che quindi non era applicabile all'epoca dei fatti di causa, ha abrogato le due suddette direttive, ma riprende integralmente, al suo art. 7, condizioni equivalenti a quelle stabilite da queste ultime per quanto riguarda il diritto di soggiorno dei cittadini di altri Stati membri, nonché, nel suo art. 27, n. 1, le relative limitazioni. All'art. 8, n. 1, essa prevede inoltre che lo Stato membro ospitante possa



obbligare i cittadini dell'Unione aventi la nazionalità di un altro Stato membro che intendano soggiornare nel suo territorio per più di tre mesi ad iscriversi presso le competenti autorità. A tale riguardo, in forza del paragrafo 3 del detto art. 8, lo Stato membro ospitante può richiedere la presentazione di vari documenti e informazioni che consentano a tale autorità di accertare la presenza dei requisiti che conferiscono il diritto di soggiorno.

58. Si può pertanto considerare necessario che uno Stato membro disponga delle informazioni e dei documenti pertinenti per verificare, nel contesto definito dalla normativa comunitaria applicabile, l'esistenza di un diritto di soggiorno nel suo territorio in capo ad un cittadino di un altro Stato membro, nonché l'assenza di motivi atti a giustificare una limitazione di tale diritto. Di conseguenza, l'impiego di un registro come l'AZR al fine di coadiuvare le autorità incaricate di applicare la normativa in materia di soggiorno risulta in linea di principio legittimo e, considerata la sua natura, compatibile con il divieto di discriminazioni fondate sulla nazionalità contenuto nell'art. 12, primo comma, CE.

59. Occorre tuttavia rilevare che siffatto registro non può contenere informazioni diverse da quelle a tal fine necessarie. A questo proposito, allo stato attuale del diritto comunitario, il trattamento dei dati personali risultanti dai documenti menzionati agli artt. 8, n. 3, e 27, n. 1, della direttiva 2004/38 deve essere considerato necessario, ai sensi dell'art. 7, lett. e), della direttiva 95/46, per l'applicazione della normativa in materia di diritto di soggiorno.

60. È d'uopo inoltre sottolineare che la raccolta dei dati richiesti per l'applicazione della normativa sul diritto di soggiorno si rivelerebbe invero inefficace in assenza di una loro conservazione, poiché un cambiamento della situazione personale del titolare di un diritto di soggiorno può produrre conseguenze sul suo status giuridico relativo a tale diritto, ma l'autorità responsabile di un registro quale l'AZR deve provvedere affinché i dati conservati vengano, all'occorrenza, aggiornati, di modo che, da una parte, essi corrispondano all'effettiva situazione delle persone interessate e, dall'altra, i dati superflui siano cancellati dal detto registro.

61. Per quanto riguarda le modalità di utilizzo di siffatto registro ai fini dell'applicazione della normativa in materia di diritto di soggiorno, solo la concessione dell'accesso alle autorità competenti in tale settore può essere considerata necessaria ai sensi dell'art. 7, lett. e), della direttiva 95/46.

62. Infine, quanto alla necessità di disporre di un registro centralizzato come l'AZR quale strumento al servizio delle autorità incaricate di applicare la normativa sul diritto di soggiorno, va considerato che, anche ammettendo che registri decentralizzati come i registri comunali dell'anagrafe contengano tutti i dati rilevanti per consentire alle dette autorità di espletare la loro funzione, la centralizzazione di tali dati può risultare necessaria ai sensi dell'art. 7, lett. e), della direttiva 95/46 se contribuisce ad un'applicazione più efficace di tale normativa per quanto riguarda il diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione che intendano soggiornare nel territorio di uno Stato membro di cui non possiedono la nazionalità.

63. Per quanto concerne la funzione statistica di un registro come l'AZR, occorre rammentare che il diritto comunitario, istituendo la libertà di circolazione delle persone ed attribuendo ai singoli che rientrano nella sua sfera d'applicazione il diritto di accesso al territorio degli Stati membri per gli scopi contemplati dal Trattato, non ha soppresso la competenza di questi ultimi a prendere i provvedimenti atti a consentire alle autorità nazionali di essere correttamente informate circa i movimenti della popolazione sul loro territorio (v. sentenza 7 luglio 1976, causa 118/75, Watson e Belmann, Racc. pag. 1185, punto 17).

64. Parimenti, il regolamento n. 862/2007, prevedendo la trasmissione di statistiche relative ai flussi migratori nel territorio degli Stati membri, presuppone la raccolta da parte di tali Stati delle informazioni che consentono di redigere tali statistiche.

65. Tuttavia, l'esercizio di tale competenza non rende per questo necessaria, ai sensi dell'art. 7, lett. e), della direttiva 95/46, la raccolta e la conservazione di dati nominativi effettuate nell'ambito di un registro quale l'AZR. Come ha spiegato l'avvocato generale al paragrafo 23 delle sue conclusioni, infatti, per conseguire un obiettivo di questo tipo è sufficiente un trattamento di informazioni

anonime.

66. Dal complesso delle considerazioni che precedono discende che un sistema di trattamento di dati personali relativi ai cittadini dell'Unione non aventi la nazionalità dello Stato membro interessato, quale il sistema istituito dall'AZRG, finalizzato a coadiuvare le autorità nazionali incaricate dell'applicazione della normativa sul diritto di soggiorno soddisfa il requisito di necessità di cui all'art. 7, lett. e), della direttiva 95/46, interpretato alla luce del divieto di discriminazioni fondate sulla nazionalità, soltanto se:

- contiene unicamente i dati necessari per l'applicazione, da parte di tali autorità, di detta normativa, e
- il suo carattere centralizzato consente un'applicazione più efficace di tale normativa per quanto riguarda il diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione non aventi la nazionalità di detto Stato membro.

67. Spetta al giudice del rinvio verificare tali elementi nella fattispecie di cui alla causa principale.

68. In ogni caso, la conservazione e il trattamento di dati personali nominativi a fini statistici nell'ambito di un registro come l'AZR non possono essere considerati necessari ai sensi dell'art. 7, lett. e), della direttiva 95/46. [...]

69. In limine, è opportuno ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri che consente a chi fra loro si trovi nella medesima situazione di ottenere, indipendentemente dalla cittadinanza e fatte salve le eccezioni espressamente previste a tale riguardo, il medesimo trattamento giuridico (v., in questo senso, sentenze Grzelczyk [20 settembre 2001, causa C-184/99, Grzelczyk, Racc. pag. I-6193], punti 30 e 31; 2 ottobre 2003, causa C-148/02, Garcia Avello, Racc. pag. I-11613, punti 22 e 23, nonché Bidarpunto 31).

70. A tale riguardo, un cittadino dell'Unione che risiede legalmente nel territorio dello Stato membro ospitante può avvalersi dell'art. 12 CE in tutte le situazioni che rientrano nel campo di applicazione *ratione materiae* del diritto comunitario (v. [12 maggio 1998, causa C-85/96, Martínez Sala, Racc. pag. I-2691; 15 marzo 2005, causa C-209/03, Bidar, Racc. pag. I-2119], sentenze Martínez Sala, punto 63; Grzelczyk, punto 32, nonché Bidar, punto 32).

71. Tali situazioni comprendono in particolare quelle rientranti nell'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal Trattato, tra cui quelle riconducibili all'esercizio della libertà di circolare e di soggiornare nel territorio degli Stati membri quale conferita dall'art. 18 CE (v., in questo senso, sentenza Bidar, citata, punto 33 e giurisprudenza citata).

72. Dall'art. 1 dell'AZRG, in combinato disposto con la circolare amministrativa generale del Ministero federale dell'Interno 4 giugno 1996, relativa all'AZRG e al regolamento d'applicazione di tale legge, risulta che il sistema di conservazione e trattamento di dati personali istituito nel contesto dell'AZR riguarda tutti i cittadini dell'Unione non aventi la nazionalità della Repubblica federale di Germania che risiedono per un periodo di più di tre mesi nel territorio tedesco, a prescindere dai motivi di tale soggiorno.

73. Pertanto, posto che il sig. Huber ha esercitato la sua libertà ex art. 18 CE di circolare e soggiornare in tale territorio, e considerato il contesto della fattispecie della causa principale, l'esame della compatibilità di un sistema di conservazione e trattamento di dati personali come quello oggetto della causa principale con il divieto di discriminazioni fondate sulla nazionalità, per quanto riguarda dati conservati e trattati per finalità di lotta alla criminalità, deve essere svolto con riferimento all'art. 12, primo comma, CE.

74. In tale contesto va rilevato che la decisione di rinvio non contiene indicazioni precise che consentano di stabilire se la situazione oggetto della causa principale ricada sotto le previsioni dell'art. 43 CE. Tuttavia, quand'anche il giudice del rinvio fosse di questo avviso, l'applicazione del divieto di discriminazione non può essere diversa a seconda che egli si fondi su tale disposizione o sull'art. 12, primo comma, CE, letto in combinato disposto con l'art. 18, n. 1, CE.

75. Secondo una giurisprudenza costante, infatti, il divieto di discriminazione, sia esso fondato sull'art. 12 CE o sull'art. 43 CE, impone di non trattare situazioni analoghe in maniera differente e

situazioni diverse in maniera uguale. Un trattamento del genere potrebbe essere giustificato solo se fondato su considerazioni oggettive, indipendenti dalla cittadinanza delle persone interessate e adeguatamente commisurate allo scopo legittimamente perseguito (v., in questo senso, sentenza 5 giugno 2008, causa C-164/07, Wood, Racc. pag. I-4143, punto 13 e giurisprudenza citata).

76. In un contesto come quello della causa principale occorre quindi comparare la situazione dei cittadini dell'Unione non aventi la nazionalità dello Stato membro interessato e residenti nel territorio di quest'ultimo con quella dei cittadini di tale Stato membro in rapporto all'obiettivo della lotta alla criminalità. Di fatto, il governo tedesco si è limitato a far valere questo aspetto della tutela dell'ordine pubblico.

77. Tale finalità presenta invero carattere legittimo, tuttavia non può essere addotta per giustificare un trattamento sistematico di dati personali limitato a quelli dei soli cittadini dell'Unione non aventi la nazionalità dello Stato membro interessato.

78. Infatti [...] la lotta alla criminalità, nell'accezione generale addotta dal governo tedesco nelle sue osservazioni, riguarda necessariamente la repressione dei reati commessi, a prescindere dalla cittadinanza dei loro autori.

79. Pertanto, per uno Stato membro, la situazione dei suoi cittadini non può differire da quella dei cittadini degli altri Stati membri dell'Unione soggiornanti nel suo territorio per quanto riguarda l'obiettivo della lotta alla criminalità.

80. Dunque, la disparità di trattamento tra i cittadini di tale Stato membro e gli altri cittadini dell'Unione, occasionata dal trattamento sistematico, a fini di lotta alla criminalità, dei dati personali dei soli cittadini dell'Unione non aventi la nazionalità dello Stato membro in questione, costituisce una discriminazione vietata dall'art. 12, primo comma, CE.

81. Di conseguenza, l'art. 12, primo comma, CE deve essere interpretato nel senso che osta all'istituzione da parte di uno Stato membro, per finalità di lotta alla criminalità, di un sistema di trattamento di dati personali riguardante specificamente i cittadini dell'Unione non aventi la nazionalità di tale Stato membro».

23 febbraio 2010, *Maria Teixeira c. London Borough of Lambeth, Secretary of State for the Home Department*, causa C-480/08, non ancora pubblicata in Raccolta.

*La signora Teixeira, cittadina portoghese, è giunta nel Regno Unito nel 1989 con il coniuge, anch'egli cittadino portoghese e ha lavorato in tale Stato membro dal 1989 al 1991. Il 2 giugno 1991 è nata nel Regno Unito la loro figlia Patricia. La signora Teixeira e il marito hanno poi divorziato pur rimanendo entrambi nel Regno Unito. Dopo il 1991, la signora Teixeira ha lavorato a titolo precario nel Regno Unito. Quando la figlia Patricia ha iniziato la sua carriera scolastica nel Regno Unito, la signora Teixeira non svolgeva alcuna attività lavorativa, ma ha lavorato a più riprese mentre Patricia continuava la sua carriera scolastica. L'ultimo impiego svolto nel Regno Unito risale all'inizio del 2005. Il 13 giugno 2006, un provvedimento giudiziario statuiva che Patricia risiedesse con il padre, pur potendo avere con la madre tutti i contatti che desiderava. Nel novembre 2006, Patricia si è iscritta a un corso di puericultura presso il Vauxhall Learning Centre a Lambeth e nel marzo 2007 andava a vivere con la madre. L'11 aprile 2007, la signora Teixeira presentava una domanda di sussidio per l'alloggio a favore dei senzatetto ai sensi della sezione VII della legge del 1996 in materia abitativa (Housing Act del 1996) che, tuttavia, non era accolta. La decisione di rigetto veniva impugnata dinanzi alle autorità competenti e la Corte d'Appello, successivamente adita, che aveva già sollevato una questione pregiudiziale simile dinanzi alla Corte di giustizia risolta con sentenza del 23 febbraio 2010, causa C-310/08, Ibrahim c. Secretary of State for the Home Department, non ancora pubblicata nella Raccolta), relativa al diritto di soggiorno di un genitore che non ha lo status di cittadino dell'Unione, ma i cui figli sono cittadini danesi e studiano nel Regno Unito, ha parimenti deciso di sospendere il procedimento e di chiedere alla Corte se l'interpretazione*

*dell'art. 12 del regolamento 1612/68 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, come interpretato dalla Corte di giustizia nella sentenza 17 settembre 2002, causa C-413/99, Baumbast e R (Racc. pag. I-7091), trovi ancora applicazione con l'entrata in vigore della direttiva 2004/38 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri che ha modificato il suddetto regolamento 1612/68 e se il diritto di soggiorno a favore della persona che abbia l'effettivo affidamento del figlio non sia subordinato alle condizioni di esercizio del diritto di soggiorno stabilite in questa direttiva, vale a dire segnatamente al requisito che il genitore disponga di risorse sufficienti affinché non divenga un onere a carico dell'assistenza sociale. In particolare, la Corte ha osservato:*

« 35. L'art. 12 del regolamento n. 1612/68 conferisce ai figli di un cittadino di uno Stato membro che sia o sia stato occupato nel territorio di un altro Stato membro il diritto di frequentare i corsi d'insegnamento *generale*, di apprendistato e di formazione professionale alle stesse condizioni previste per i cittadini di tale Stato, se i figli stessi risiedono sul suo territorio.

36. Nella [...] sentenza Baumbast e R, la Corte ha riconosciuto, con riferimento al diritto di accesso all'insegnamento previsto dall'art. 12 del regolamento n. 1612/68 e a determinate condizioni, il diritto di soggiorno del figlio di un lavoratore migrante o di un ex lavoratore migrante, ove il figlio intenda proseguire gli studi nello Stato membro ospitante, nonché il diritto di soggiorno corrispondente a favore del genitore effettivamente affidatario del figlio.

37. In tal senso, in primo luogo, la Corte ha affermato che i figli di un cittadino dell'Unione europea che siano stabiliti in uno Stato membro mentre il genitore si avvaleva del diritto di soggiorno in quanto lavoratore migrante nello Stato membro medesimo godono del diritto di soggiornare in tale Stato al fine di seguirvi corsi di insegnamento generale, conformemente all'art. 12 del regolamento n. 1612/68. La circostanza che il matrimonio tra i genitori dei figli di cui trattasi sia stato medio tempore sciolto e la circostanza che il genitore che godeva del diritto di soggiorno in quanto lavoratore migrante non eserciti più un'attività economica nello Stato membro ospitante restano del tutto irrilevanti al riguardo (v., in tal senso, sentenza Baumbast e R, cit., punto 63).

38. In secondo luogo, la Corte ha parimenti affermato che, ove i figli godano, ex art. 12 del regolamento n. 1612/68, del diritto di proseguire la carriera scolastica nello Stato membro ospitante, mentre i genitori affidatari rischiano di perdere il diritto di soggiorno, il diniego nei confronti di tali genitori della possibilità di risiedere nello Stato membro ospitante per il periodo della frequenza scolastica dei figli potrebbe risultare tale da privare i figli stessi di un diritto loro riconosciuto dal legislatore dell'Unione (v., in tal senso, sentenza Baumbast e R, cit., punto 71).

39. Dopo aver ricordato, al punto 72 della menzionata sentenza Baumbast e R, che il regolamento n. 1612/68 dev'essere interpretato alla luce dell'esigenza del rispetto della vita familiare di cui all'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, la Corte ha concluso, al punto 73 della medesima sentenza, che il diritto riconosciuto al figlio di un lavoratore migrante, ex art. 12 di detto regolamento, di proseguire, nelle migliori condizioni possibili, la carriera scolastica nello Stato membro ospitante implica necessariamente il diritto del figlio di essere accompagnato dalla persona che ne sia effettivamente affidataria e, quindi, che tale persona sia in grado di risiedere con il medesimo nel detto Stato membro per la durata degli studi.

40. Dalla decisione di rinvio risulta che il giudice nazionale intende chiarire se i diritti in tal modo riconosciuti al figlio e al genitore che ne sia effettivamente affidatario si fondino solo sull'art. 12 del regolamento n. 1612/68 ovvero sull'applicazione del combinato disposto degli artt. 10 e 12 dello stesso regolamento.

41. In quest'ultima ipotesi, dato che detto art. 10 è stato abrogato e sostituito dalle disposizioni contenute nella direttiva 2004/38, il giudice del rinvio si chiede se l'interpretazione sancita dalla citata sentenza Baumbast e R trovi ancora applicazione dopo l'entrata in vigore della direttiva 2004/38 e se il diritto di soggiorno a favore della persona effettivamente affidataria del figlio non sia

ormai soggetto alle condizioni di esercizio del diritto di soggiorno fissate da tale direttiva.

42. Con riguardo ad un soggetto come la ricorrente nella causa principale, che ha smesso di lavorare e non ha mantenuto lo status di lavoratore, tali requisiti risultano dall'art. 7, n. 1, lett. b), della direttiva 2004/38, ai sensi del quale un cittadino di uno Stato membro ha il diritto di soggiornare per un periodo superiore a tre mesi nel territorio di un altro Stato membro senza esercitare un'attività economica a condizione di disporre, per se stesso e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti e di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi nello Stato membro ospitante.

43. In tale contesto occorre esaminare se, come sostengono la sig.ra Teixeira, il governo portoghese, la Commissione delle Comunità europee e l'Autorità di vigilanza EFTA, anche successivamente all'entrata in vigore della direttiva 2004/38 l'art. 12 del regolamento n. 1612/68 consenta di riconoscere il diritto di soggiorno a chi, nello Stato membro ospitante, sia effettivamente affidatario del figlio di un lavoratore migrante che prosegue gli studi nel territorio di tale Stato.

44. In primo luogo, il diritto dei figli dei lavoratori migranti alla parità di trattamento nell'accesso all'istruzione, ai sensi dell'art. 12 del regolamento n. 1612/68, spetta solo ai figli che risiedono nel territorio dello Stato membro nel quale uno dei loro genitori sia o sia stato occupato.

45. L'accesso all'istruzione dipende in tal modo dalla previa installazione del figlio nello Stato membro ospitante. I figli che si siano stabiliti nello Stato membro ospitante nella loro qualità di familiari di un lavoratore migrante, al pari, come risulta dal paragrafo 39 delle conclusioni dell'avvocato generale, del figlio di un lavoratore migrante che, come la figlia della sig.ra Teixeira nella causa principale, risieda fin dalla nascita nello Stato membro in cui il padre o la madre sia o sia stato occupato, possono avvalersi del diritto di accesso all'istruzione in tale Stato.

46. [...] l'art. 12 del regolamento n. 1612/68, come interpretato dalla Corte nella citata sentenza *Baumbast e R*, consente di riconoscere al figlio, in connessione con il suo diritto di accesso all'istruzione, un diritto di soggiorno autonomo. In particolare, l'esercizio del diritto di accesso all'istruzione non era subordinato alla condizione che il figlio conservasse, per tutto il corso degli studi, un diritto di soggiorno specifico ai sensi dell'art. 10, n. 1, lett. a), di detto regolamento, quando tale disposizione era ancora vigente.

47. Ai punti 21-24 della sentenza 4 maggio 1995, causa C-7/94, *Gaal* (Racc. pag. I-1031), la Corte ha respinto l'argomento secondo il quale sussisteva uno stretto collegamento tra, da un lato, gli artt. 10 e 11 e, dall'altro, l'art. 12 del regolamento n. 1612/68, sicché quest'ultima disposizione avrebbe riconosciuto il diritto alla parità di trattamento con riguardo all'accesso all'istruzione nello Stato membro ospitante soltanto ai figli che soddisfano le condizioni di cui agli artt. 10 e 11. Al punto 23 di detta sentenza *Gaal*, la Corte ha esplicitamente rilevato che l'art. 12 non contiene alcun riferimento ai detti artt. 10 e 11.

48. Infatti, subordinare l'esercizio del diritto di accesso all'istruzione all'esistenza di un diritto di soggiorno distinto del figlio, valutato alla luce di altre disposizioni dello stesso regolamento, si porrebbe in contrasto con il contesto nel quale si inserisce l'art. 12 del regolamento n. 1612/68 nonché con la ratio di tale disposizione (v., in tal senso, sentenza *Gaal*, cit., punto 25).

49. Ne consegue che, ove sia acquisito il diritto di accesso all'istruzione di cui il figlio gode in forza dell'art. 12 di detto regolamento in ragione della sua installazione nel territorio dello Stato membro in cui uno dei genitori sia o sia stato occupato, il figlio continua a godere del diritto di soggiorno, che non può più essere messo in discussione per il fatto che non ricorrono le condizioni previste dall'art. 10 dello stesso regolamento.

50. In secondo luogo, il diritto dei figli alla parità di trattamento con riguardo all'accesso all'istruzione non dipende dalla circostanza che il padre o la madre mantengano lo status di lavoratore migrante nello Stato membro ospitante. Come risulta dallo stesso disposto di detto art. 12, tale diritto non è limitato ai figli dei lavoratori migranti e si applica parimenti ai figli degli ex lavoratori migranti.

51. Al punto 69 della citata sentenza *Baumbast e R* la Corte ha d'altronde espressamente rilevato

che l'art. 12 del regolamento n. 1612/68 è diretto, segnatamente, a garantire che i figli di un cittadino lavoratore di uno Stato membro possano intraprendere e, all'occorrenza, terminare le scuole nello Stato membro ospitante, ancorché il genitore non eserciti più attività di lavoro dipendente nel detto Stato membro.

52. Secondo consolidata giurisprudenza, l'art. 12 del regolamento n. 1612/68 impone unicamente che il figlio abbia vissuto con i genitori o con uno di essi in uno Stato membro mentre almeno uno dei genitori vi risiedeva in qualità di lavoratore (sentenze 21 giugno 1988, causa 197/86, Brown, Racc. pag. 3205, punto 30, e Gaal, cit., punto 27).

53. L'art. 12 del regolamento n. 1612/68 deve in tal senso essere applicato autonomamente rispetto alle disposizioni del diritto dell'Unione che disciplinano espressamente le condizioni di esercizio del diritto di soggiorno in un altro Stato membro.

54. Una siffatta autonomia dell'art. 12 del regolamento n. 1612/68 rispetto all'art. 10 dello stesso regolamento, oggi abrogato, ha costituito il fondamento della giurisprudenza della Corte richiamata ai precedenti punti 37-39 e non è stata messa in discussione dall'entrata in vigore della direttiva 2004/38.

55. Il London Borough of Lambeth nonché i governi del Regno Unito e danese sostengono che direttiva 2004/38 costituisce, da quando è entrata in vigore, l'unico fondamento delle condizioni che disciplinano l'esercizio del diritto di soggiorno negli Stati membri per i cittadini dell'Unione e i loro familiari e che, conseguentemente, non può ormai trarsi alcun diritto di soggiorno dall'art. 12 del regolamento n. 1612/68.

56. Al riguardo, nessun elemento consente di ritenere che, nell'adottare la direttiva 2004/38, il legislatore comunitario abbia inteso modificare la portata di detto art. 12 quale era interpretato dalla Corte per limitarne in futuro il contenuto normativo ad un mero diritto di accesso all'istruzione.

57. Occorre rilevare, in tale contesto, che, a differenza dagli artt. 10 e 11 del regolamento n. 1612/68, il suo art. 12 non è stato abrogato e nemmeno modificato dalla direttiva 2004/38. Il legislatore dell'Unione non ha pertanto inteso introdurre, con tale direttiva, restrizioni alla sfera di applicazione di detto art. 12, quale interpretato dalla giurisprudenza della Corte.

58. Una siffatta interpretazione è corroborata dal fatto che, come risulta dai lavori preparatori della direttiva 2004/38, essa è stata concepita in modo tale da risultare coerente con la menzionata sentenza Baumbast e R [COM(2003) 199 def., pag. 7].

59. Inoltre, se l'art. 12 del regolamento n. 1612/68 dovesse essere interpretato nel senso che si limita, in seguito all'entrata in vigore della direttiva 2004/38, a conferire il diritto alla parità di trattamento per quanto riguarda l'accesso all'istruzione senza prevedere alcun diritto di soggiorno a favore dei figli dei lavoratori migranti, il suo mantenimento apparirebbe superfluo dal momento dell'entrata in vigore di detta direttiva. Infatti, l'art. 24, n. 1, di quest'ultima prevede che ogni cittadino dell'Unione che risiede nel territorio dello Stato membro ospitante goda di pari trattamento rispetto ai cittadini di tale Stato nel campo di applicazione del Trattato e, al riguardo, si è statuito che l'accesso all'istruzione ricade nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione (v., segnatamente, sentenza 13 febbraio 1985, causa 293/83, Gravier, Racc. pag. 593, punti 19 e 25).

60. Infine, occorre rilevare che, come risulta dal suo terzo 'considerando', la direttiva 2004/38 ha lo scopo, in particolare, di semplificare e rafforzare i diritti di libera circolazione e soggiorno di tutti i cittadini dell'Unione (v., in tal senso, sentenza 25 luglio 2008, causa C-127/08, Metock e a., Racc. pag. I-6241, punto 59). Orbene, in circostanze come quelle oggetto della causa principale, subordinare l'applicazione dell'art. 12 del regolamento n. 1612/68 al rispetto delle condizioni previste dall'art. 7 di detta direttiva avrebbe come effetto che il diritto di soggiorno dei figli dei lavoratori migranti nello Stato membro ospitante al fine di intraprendervi o di continuarvi i loro studi e il diritto di soggiorno del genitore che ne abbia l'effettivo affidamento sarebbero soggetti a condizioni più restrittive di quelle che erano loro applicabili prima dell'entrata in vigore della direttiva stessa.

61. [...] pertanto [...] il cittadino di uno Stato membro che sia stato occupato nel territorio di un altro Stato membro nel quale suo figlio prosegue gli studi può, in circostanze come quelle di cui alla

causa principale, avvalersi, nella sua veste di genitore che ha l'effettivo affidamento del figlio, del diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante sul solo fondamento dell'art. 12 del regolamento n. 1612/68, senza essere tenuto a soddisfare i requisiti definiti dalla direttiva 2004/38.

62. [...] il giudice del rinvio chiede [poi] se il diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante di cui gode il genitore che ha l'effettivo affidamento del figlio che eserciti il diritto di proseguire gli studi conformemente all'art. 12 del regolamento n. 1612/68 sia soggetto alla condizione secondo cui detto genitore deve disporre di risorse sufficienti in modo da non divenire un onere a carico dell'assistenza sociale di tale Stato membro durante il suo soggiorno nonché di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi in tale Stato. [...]

65. In una delle cause sfociate nella citata sentenza *Baumbast e R*, il sig. *Baumbast*, padre dei minori il cui diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante, ai sensi dell'art. 12 del regolamento n. 1612/68, era in discussione, disponeva certamente di risorse tali da consentire a sé stesso nonché alla sua famiglia di non essere un onere a carico del sistema di assistenza sociale di detto Stato. Tuttavia, la questione se il sig. *Baumbast* fosse in grado di sopperire alle proprie necessità è stata affrontata solo nel contesto della terza questione sollevata dal giudice del rinvio nella causa del sig. *Baumbast*, in relazione con il suo diritto di soggiorno alla luce dell'art. 18 CE e della direttiva del Consiglio 28 giugno 1990, 90/364/CEE, relativa al diritto di soggiorno (GU L 180, pag. 26).

66. Per contro, le soluzioni apportate dalla Corte alle prime due questioni pregiudiziali, che riguardavano il diritto di soggiorno dei figli e della madre che ne era affidataria, non si sono fondate sulla loro autonomia economica, bensì sul fatto che lo scopo del regolamento n. 1612/68, vale a dire la libera circolazione dei lavoratori, richiede condizioni ottimali di integrazione della famiglia del lavoratore nello Stato membro ospitante e che il diniego nei confronti dei genitori affidatari della possibilità di risiedere nello Stato membro ospitante per il periodo di frequenza scolastica dei figli potrebbe risultare tale da privare i figli stessi di un diritto loro riconosciuto dal legislatore dell'Unione (sentenza *Baumbast e R*, cit., punti 50 e 71).

67. In ogni caso, poiché la Corte, al punto 74 della citata sentenza *Baumbast e R*, ha ricordato che, tenuto conto del contesto e delle finalità perseguite dal regolamento n. 1612/68 e, in particolare, dall'art. 12 del medesimo, tale disposizione non può essere interpretata in senso restrittivo e non dev'essere privata del suo effetto utile, non può sostenersi, fondandosi su tale sentenza, che la concessione del diritto di soggiorno de quo sia soggetta ad una condizione di autosufficienza economica, atteso che la Corte non ha in alcun modo, nemmeno implicitamente, fondato il proprio ragionamento su una siffatta condizione.

68. L'interpretazione secondo la quale il diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante dei figli che vi seguono gli studi e del genitore che ne ha l'effettivo affidamento non è subordinato alla condizione di disporre di risorse sufficienti e di un'assicurazione malattia completa trova conforto nell'art. 12, n. 3, della direttiva 2004/38, ai sensi del quale la partenza del cittadino dell'Unione dallo Stato membro ospitante o il suo decesso non comporta la perdita del diritto di soggiorno dei figli o del genitore che ne ha l'effettivo affidamento, indipendentemente dalla loro cittadinanza, se essi risiedono nello Stato membro ospitante e sono iscritti in un istituto scolastico per seguirvi gli studi, finché non terminano gli studi stessi.

69. Tale disposizione, anche se non è applicabile alla causa principale, illustra l'importanza particolare che la direttiva 2004/38 attribuisce alla situazione dei figli che proseguono gli studi nello Stato membro ospitante e dei genitori che ne siano affidatari.

70. [...] pertanto [...] il diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante di cui gode il genitore che ha l'effettivo affidamento di un figlio che eserciti il diritto di proseguire gli studi conformemente all'art. 12 del regolamento n. 1612/68 non è soggetto alla condizione che detto genitore disponga di risorse sufficienti in modo da non divenire un onere a carico dell'assistenza sociale di tale Stato membro durante il suo soggiorno nonché di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi in tale Stato.

71. [...] il giudice del rinvio chiede [...] se il diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante di

cui gode il genitore che ha l'effettivo affidamento del figlio di un lavoratore migrante quando il figlio prosegue gli studi in tale Stato sia soggetto alla condizione che uno dei genitori abbia svolto, alla data in cui il figlio ha iniziato gli studi, un'attività lavorativa come lavoratore migrante nello stesso Stato membro.

72. Secondo il suo disposto, l'art. 12 del regolamento n. 1612/68 si applica sia ai figli il cui genitore «sia occupato» nel territorio dello Stato membro ospitante sia ai figli il cui genitore vi «sia stato occupato». Nel testo di tale articolo non ricorre alcun elemento che indichi che la sua sfera di applicazione sarebbe limitata alle situazioni in cui uno dei genitori possedeva lo status di lavoratore migrante proprio nel momento in cui il figlio ha iniziato gli studi né che i figli di ex lavoratori migranti avrebbero solo un diritto di accesso limitato all'insegnamento nello Stato membro ospitante.

73. Come si è già affermato al precedente punto 50, il diritto del figlio all'accesso all'istruzione ai sensi di detto art. 12 non dipende dalla circostanza che il genitore interessato mantenga lo status di lavoratore migrante. I figli di ex lavoratori migranti possono pertanto avvalersi dei diritti che discendono da detto art. 12 al pari dei figli di cittadini dell'Unione che possiedono lo status di lavoratori migranti.

74. Alla luce della giurisprudenza ricordata al precedente punto 37, è sufficiente che il figlio che prosegue gli studi nello Stato membro ospitante vi si sia stabilito quando uno dei genitori vi esercitava il proprio diritto di soggiorno in quanto lavoratore migrante. Il diritto del figlio di soggiornare in tale Stato per seguirvi gli studi, conformemente all'art. 12 del regolamento n. 1612/68, e, conseguentemente, il diritto di soggiorno del genitore che ne abbia l'effettivo affidamento non possono pertanto essere soggetti alla condizione che uno dei genitori abbia svolto, alla data in cui il figlio ha iniziato gli studi, un'attività lavorativa come lavoratore migrante nello Stato membro ospitante.

75. Conseguentemente [...] il diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante di cui gode il genitore che ha l'effettivo affidamento del figlio di un lavoratore migrante quando il figlio prosegua gli studi in tale Stato non è soggetto alla condizione che uno dei genitori abbia svolto, alla data in cui il figlio ha iniziato gli studi, un'attività lavorativa come lavoratore migrante nello stesso Stato membro.

76. [...] il giudice del rinvio chiede [...] se il diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante di cui fruisce il genitore che ha l'effettivo affidamento del figlio di un lavoratore migrante quando il figlio prosegue gli studi in detto Stato venga meno quando il figlio raggiunge la maggiore età.

77. Dagli atti di causa risulta che detta questione, relativa all'incidenza della maggiore età del figlio sul diritto di soggiorno di cui il genitore è titolare in qualità di persona effettivamente affidataria, è motivata dalla circostanza che la figlia della sig.ra Teixeira aveva quindici anni quando è stata presentata la domanda di sussidio per l'alloggio e ha medio tempore raggiunto i diciotto anni di età, divenendo pertanto maggiorenne secondo la normativa vigente nel Regno Unito. Detta questione deve essere esaminata alla luce dell'art. 12 del regolamento n. 1612/68, atteso che è tale disposizione – come risulta dalla soluzione della prima e della seconda questione, sub a) – a consentire di dar fondamento al diritto di soggiorno a favore di una persona nella situazione della sig.ra Teixeira.

78. In primo luogo, si deve osservare che il compimento della maggiore età non ha influenza diretta sui diritti conferiti al figlio dall'art. 12 del regolamento n. 1612/68, come interpretato dalla Corte.

79. Infatti, in considerazione del loro oggetto e della loro ratio, sia il diritto di accesso all'istruzione previsto dall'art. 12 del regolamento n. 1612/68 sia il connesso diritto di soggiorno del figlio permangono finché questi non abbia terminato gli studi.

80. Atteso che, secondo consolidata giurisprudenza, la sfera di applicazione dell'art. 12 del regolamento n. 1612/68 include anche gli studi superiori (v., segnatamente, sentenze 15 marzo 1989, cause riunite 389/87 e 390/87, *Echternach e Moritz*, Racc. pag. 723, punti 29 e 30, nonché *Gaal*, cit., punto 24), la data in cui il figlio conclude gli studi può collocarsi successivamente alla sua maggiore



età.

81. Nella menzionata sentenza Gaal, la Corte si è pronunciata sulla questione se la nozione di «figlio» ai sensi dell'art. 12 del regolamento n. 1612/68 si limiti ai figli di età inferiore ai ventun anni o a carico del lavoratore migrante, per decidere se il diritto alla parità di trattamento previsto da tale articolo potesse essere invocato, a proposito della concessione di un aiuto alla formazione, dal figlio di un lavoratore maggiore di ventun anni che non fosse più a carico di quest'ultimo.

82. Dopo aver ricordato, al punto 24 della citata sentenza Gaal, che il principio della parità di trattamento enunciato all'art. 12 del regolamento n. 1612/68 esige che il figlio di un lavoratore migrante possa proseguire i suoi studi al fine di completarli con profitto, la Corte ha affermato, al punto 25 della stessa sentenza, che detto art. 12 si applica agli aiuti finanziari di cui possono beneficiare gli studenti che si trovino già in una fase avanzata dei loro studi, anche se hanno già compiuto il ventunesimo anno di età o più ed hanno cessato di essere a carico dei genitori.

83. Secondo tale giurisprudenza, assoggettare l'applicazione di detto art. 12 ad un limite di età o ad uno status di figlio a carico violerebbe non soltanto la lettera, ma anche lo spirito di tale disposizione (sentenza Gaal, cit., punto 25).

84. In secondo luogo, occorre esaminare se la circostanza che i diritti di cui il figlio gode ai sensi dell'art. 12 del regolamento n. 1612/68 siano stati in tal modo riconosciuti, senza condizioni relative all'età, a figli maggiorenni o non più a carico del lavoratore migrante, consenta al genitore che si occupa di un figlio maggiorenne di soggiornare con lui nello Stato membro ospitante sino alla fine dei suoi studi.

85. Al punto 73 della citata sentenza Baumbast e R la Corte ha dichiarato che sarebbe violato il diritto riconosciuto al figlio di un lavoratore migrante di proseguire, nelle migliori condizioni possibili, le scuole nello Stato membro ospitante se la persona che ne sia effettivamente affidataria non fosse in grado di risiedere con il medesimo nel detto Stato membro per la durata degli studi.

86. Anche se si presume che un figlio che raggiunge la maggiore età, in linea di principio, sia in grado di provvedere alle proprie esigenze, il diritto di soggiorno del genitore affidatario di un figlio che eserciti il proprio diritto di proseguire gli studi nello Stato membro ospitante può tuttavia protrarsi oltre il compimento della maggiore età se il figlio continui a necessitare della presenza e delle cure del genitore per poter proseguire e terminare i propri studi. Spetta al giudice del rinvio valutare se effettivamente ciò si verifichi nella causa principale.

87. Conseguentemente [...] il diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante di cui fruisce il genitore che ha l'effettivo affidamento del figlio di un lavoratore migrante quando il figlio prosegua gli studi in detto Stato viene meno con la maggiore età del figlio, salvo che il figlio continui a necessitare della presenza e delle cure del genitore per poter proseguire e terminare gli studi ».

16 marzo 2010, *Olympique Lyonnais SASP c. Olivier Bernard e a.*, causa C-325/08, non ancora pubblicata in Raccolta.

*Nel 1997 il signor Bernard concludeva, per una durata di tre stagioni con effetto a decorrere dal 1 luglio dell'anno in corso, un contratto come giocatore «promessa» con l'Olympique Lyonnais SASP (in prosieguo: l'«Olympique Lyonnais»). Prima della scadenza del contratto, tale società calcistica francese proponeva al signor Bernard la sottoscrizione di un contratto come giocatore professionista per la durata di un anno a decorrere dal 1 luglio 2000, ma il signor Bernard rifiutava la sottoscrizione e concludeva, nell'agosto del 2000, un contratto come giocatore professionista con il Newcastle UFC, società calcistica di diritto inglese. Venuta a conoscenza di tale contratto, l'Olympique Lyonnais citava in giudizio il signor Bernard dinanzi al Tribunale del lavoro di Lione, chiedendone la condanna, in solido con il Newcastle UFC, al risarcimento del danno, per un importo equivalente alla retribuzione che il calciatore avrebbe percepito in un anno se avesse sottoscritto il contratto offertogli dalla società francese. Il giudice adito riteneva che il signor Bernard*

*avesse risolto unilateralmente il contratto e lo condannava pertanto, in solido con il Newcastle UFC, a corrispondere all'Olympique Lyonnais un risarcimento danni per un importo comunque inferiore alla somma richiesta. La Corte di Appello di Lione riformava la decisione di primo grado, ritenendo, sostanzialmente, che l'obbligo, per un giocatore al termine del periodo di formazione, di concludere un contratto come giocatore professionista con la società che ne abbia curato la formazione implicasse parimenti il correlativo divieto, per il giocatore medesimo, di concludere un contratto con una società di un altro Stato membro, il che costituirebbe violazione dell'art. 39 CE (ora art. 45 TFUE). L'Olympique Lyonnais proponeva ricorso per cassazione avverso tale decisione e la Corte di Cassazione riscontrava che la normativa francese applicabile (ovvero l'art. 23 della della «Charte du football professionnel», la Carta dei calciatori professionisti; in prosieguo: la «Carta», della Federazione francese del gioco del calcio, che aveva valore di contratto collettivo) se è pur vero che non vietava formalmente ad un giovane giocatore di concludere un contratto come giocatore professionista con una società di un altro Stato membro, produceva l'effetto di impedire al medesimo o di concludere un siffatto contratto o di dissuaderlo, potendo la violazione di tale disposizione esporlo al pagamento di un risarcimento del danno. Ritenendo, pertanto, che la soluzione della controversia richiedesse l'interpretazione dell'art. 39 CE (oggi art. 45 TFUE), in quanto pone la questione se la menzionata restrizione possa essere giustificata dall'obiettivo consistente nell'incoraggiare l'ingaggio e la formazione di giovani calciatori professionisti come affermato nella sentenza Bosman del 15 dicembre 1995, (causa C-415/93, Racc. pag. I-4921), la Corte di Cassazione ha sospeso il giudizio dinanzi ad essa pendente e proposto un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia. Quest'ultima, sostanzialmente, chiamata a verificare se un regime per effetto del quale un giocatore «promessa» si espone alla condanna al risarcimento del danno qualora concluda, al termine del periodo di formazione, un contratto come giocatore professionista non con la società che ne abbia curato la formazione, bensì con una società di un altro Stato membro, costituisca una restrizione ai sensi dell'attuale art. 45 TFUE e, eventualmente, se tale restrizione possa risultare giustificata dalla necessità di incoraggiare l'ingaggio e la formazione di giovani giocatori, ha osservato:*

«27. Si deve rammentare, in limine, che, considerati gli obiettivi dell'Unione europea, l'attività sportiva è disciplinata dal diritto dell'Unione solo in quanto sia configurabile come attività economica (v., segnatamente, sentenze Bosman, citata supra, punto 73, e 18 luglio 2006, causa C-519/04 P, Meca-Medina e Majcen/Commissione, Racc. pag. I-6991, punto 22).

28. Conseguentemente, quando un'attività sportiva riveste il carattere di una prestazione di lavoro subordinato o di una prestazione di servizi retribuita, come nel caso dell'attività degli sportivi professionisti o semiprofessionisti, essa ricade, in particolare, nell'ambito di applicazione degli artt. 45 TFUE e seguenti o degli artt. 56 TFUE e seguenti (v., in particolare, sentenza Meca-Medina e Majcen/Commissione, citata supra, punto 23 e giurisprudenza ivi richiamata).

29. Nella specie, è pacifico che l'attività di lavoro subordinato del sig. Bernard rientri nella sfera di applicazione dell'art. 45 TFUE.

30. Si deve inoltre ricordare che, secondo costante giurisprudenza, l'art. 45 TFUE si applica non solo agli atti delle autorità pubbliche, ma anche alle normative di altra natura dirette a disciplinare collettivamente il lavoro subordinato (v. sentenza Bosman, citata supra, punto 82 e giurisprudenza ivi richiamata).

31. Dal momento che le condizioni di lavoro nei vari Stati sono disciplinate sia mediante disposizioni legislative o regolamentari, sia mediante contratti collettivi e altri atti conclusi o adottati da soggetti privati, una limitazione dei divieti previsti dall'art. 45 TFUE agli atti delle autorità pubbliche rischierebbe di creare disuguaglianze nell'applicazione dei medesimi (v. sentenza Bosman, citata supra, punto 84).

32. Nella specie, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale emerge che la Carta presenta carattere di contratto collettivo nazionale, ragion per cui ricade nella sfera di applicazione dell'art. 45 TFUE.

33. Infine, per quanto attiene alla questione se una normativa nazionale, come quella oggetto della causa principale, costituisca una restrizione ai sensi dell'art. 45 TFUE, occorre ricordare che l'insieme delle disposizioni del Trattato FUE relative alla libera circolazione delle persone mira ad agevolare, per i cittadini degli Stati membri, l'esercizio di attività lavorative di qualsiasi tipo nel territorio dell'Unione ed osta ai provvedimenti che possano sfavorire questi cittadini, quando essi intendano svolgere un'attività economica nel territorio di un altro Stato membro (v., segnatamente, sentenze *Bosman*, citata supra, punto 94; 17 marzo 2005, causa C-109/04, *Kranemann*, Racc. pag. I-2421, punto 25, e 11 luglio 2007, causa C-208/05, *ITC*, Racc. pag. I-181, punto 31).

34. Disposizioni nazionali che ostacolano o dissuadano un lavoratore, cittadino di uno Stato membro, dall'abbandonare il suo Stato di origine per esercitare il suo diritto alla libera circolazione costituiscono, di conseguenza, ostacoli a questa libertà anche qualora esse si applichino indipendentemente dalla cittadinanza dei lavoratori interessati (v., segnatamente, citate sentenze *Bosman*, punto 96; *Kranemann*, punto 26, e *ITC*, punto 33).

35. Si deve necessariamente rilevare che un regime come quello oggetto della causa principale, per effetto del quale un giocatore «promessa» è tenuto, al termine del suo periodo di formazione, a concludere, a pena di esporsi al risarcimento del danno, il suo primo contratto come giocatore professionista con la società che ne ha curato la formazione, è idoneo a dissuadare il giocatore stesso dall'esercizio del suo diritto alla libera circolazione.

36. Un siffatto regime, se è pur vero che non impedisce formalmente al giocatore di sottoscrivere, come rilevato dall'*Olympique Lyonnais*, un contratto come giocatore professionista con una società di un altro Stato membro, rende nondimeno meno interessante l'esercizio di tale diritto.

37. Conseguentemente, tale regime costituisce una restrizione ai sensi dell'art. 45 TFUE. [...]

38. Una misura che ostacoli la libera circolazione dei lavoratori può essere ammessa solo qualora persegua uno scopo legittimo compatibile con il Trattato e sia giustificata da motivi imperativi d'interesse generale. In tal caso occorre, inoltre, che l'applicazione di una siffatta misura sia idonea a garantire il conseguimento dell'obiettivo di cui trattasi e non ecceda quanto necessario per conseguirlo (v., in particolare, sentenze 31 marzo 1993, causa C-19/92, *Kraus*, Racc. pag. I-1663, punto 32, nonché citate sentenze *Bosman*, punto 104, *Kranemann*, punto 33, e *ITC*, punto 37).

39. Per quanto attiene allo sport professionistico, la Corte ha già avuto modo di affermare che, considerata la notevole importanza sociale dell'attività sportiva e, specialmente, del gioco del calcio nell'Unione, si deve riconoscere la legittimità degli scopi consistenti nell'incoraggiare l'ingaggio e la formazione di giovani giocatori (v. sentenza *Bosman*, citata supra, punto 106).

40. Al fine di esaminare se un sistema che restringe il diritto alla libera circolazione dei giocatori sia idoneo a garantire la realizzazione di tale obiettivo e non vada al di là di quanto necessario per il suo conseguimento, si deve tener conto [...] delle specificità dello sport in generale e del gioco del calcio in particolare, al pari della loro funzione sociale ed educativa. La pertinenza di tali elementi risulta, inoltre, avvalorata dalla loro collocazione nell'art. 165, n. 1, secondo comma, TFUE.

41. A tal riguardo si deve riconoscere che, come la Corte ha già avuto modo di affermare, la prospettiva di percepire indennità di formazione è idonea ad incoraggiare le società a cercare calciatori di talento e ad assicurare la formazione dei giovani calciatori (v. sentenza *Bosman*, citata supra, punto 108).

42. Infatti, i ricavi degli investimenti realizzati dalle società che provvedono alla formazione dei giocatori sono caratterizzati dalla loro natura aleatoria, atteso che le società sopportano investimenti per tutti i giovani giocatori ingaggiati e soggetti a formazione, eventualmente, per vari anni, laddove solamente una parte di tali giocatori proseguirà, al termine della formazione, una carriera professionistica, o in seno alla società che ne ha curato la formazione o in una società diversa (v., in tal senso, sentenza *Bosman*, citata supra, punto 109).

43. Le spese derivanti dalla formazione dei giovani giocatori risultano peraltro compensate, in linea generale, solo parzialmente dai vantaggi che la società che cura la formazione può trarre, nel corso del periodo di formazione, dai giocatori medesimi.

44. Ciò premesso, le società che provvedono alla formazione dei giocatori potrebbero essere scoraggiate dall'investire nella formazione di giocatori giovani qualora non potessero ottenere il rimborso delle somme versate a tal fine nel caso in cui un giocatore concluda, al termine della propria formazione, un contratto come giocatore professionista con una società diversa. Ciò vale, in particolare, per le piccole società che provvedono alla formazione di giovani giocatori, i cui investimenti operati a livello locale nell'ingaggio e nella formazione dei medesimi rivestono importanza considerevole nella realizzazione della funzione sociale ed educativa dello sport.

45. Ne consegue che un sistema che preveda un'indennità di formazione nel caso in cui un giovane giocatore concluda, al termine della propria formazione, un contratto come giocatore professionista con una società diversa da quella che ne abbia curato la formazione può essere giustificato, in linea di principio, dall'obiettivo di incoraggiare l'ingaggio e la formazione di giovani giocatori. Tuttavia, un siffatto sistema dev'essere effettivamente idoneo a conseguire tale obiettivo e deve risultare proporzionato rispetto al medesimo, tenendo debitamente conto degli oneri sopportati dalle società per la formazione tanto dei futuri giocatori professionisti quanto di quelli che non lo diverranno mai (v., in tal senso, sentenza *Bosman*, citata supra, punto 109).

46. Per quanto attiene ad un regime, come quello oggetto della causa principale, [...] emerge che tale sistema è caratterizzato dal versamento alla società che ha provveduto alla formazione non di un'indennità di formazione, bensì di un risarcimento del danno al quale il giocatore interessato si espone per effetto dell'inadempimento ai propri obblighi contrattuali ed il cui importo prescinde dai costi effettivi di formazione sostenuti dalla società medesima.

47. Infatti, come illustrato dal governo francese, a termini dell'art. L-122-3-8 del Codice del lavoro, tale risarcimento del danno non viene calcolato rispetto ai costi di formazione sostenuti dalla relativa società, bensì rispetto al danno complessivo da essa subito. Inoltre, come rilevato dal *Newcastle UFC*, l'importo del danno viene stabilito sulla base di una valutazione basata su criteri non precisati ex ante.

48. Ciò premesso, la prospettiva di percepire un siffatto risarcimento va al di là di quanto necessario ai fini dell'incoraggiamento dell'ingaggio e della formazione di giovani giocatori nonché del finanziamento di tali attività.

49. Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, le questioni pregiudiziali devono essere risolte nel senso che l'art. 45 TFUE non osta ad un sistema che, al fine di realizzare l'obiettivo di incoraggiare l'ingaggio e la formazione di giovani giocatori, garantisca alla società che ha curato la formazione un indennizzo nel caso in cui il giovane giocatore, al termine del proprio periodo di formazione, concluda un contratto come giocatore professionista con una società di un altro Stato membro, a condizione che tale sistema sia idoneo a garantire la realizzazione del detto obiettivo e non vada al di là di quanto necessario ai fini del suo conseguimento.

50. Per garantire la realizzazione di tale obiettivo non è necessario un regime, come quello oggetto della causa principale, per effetto del quale un giocatore «promessa» il quale, al termine del proprio periodo di formazione, concluda un contratto come giocatore professionista con una società di un altro Stato membro si esponga alla condanna al risarcimento del danno determinato a prescindere dagli effettivi costi della formazione».

17 gennaio 2012, *A. Salemink c. Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen*, causa C-347/10, EU:C:2012:17

*Il signor Salemink, cittadino olandese, aveva lavorato dal 1996 come infermiere e radiologo su una piattaforma gassifera della Società Nederlandse Aardolie Maatschappij, situata al di fuori dalle acque territoriali olandesi, ad una distanza di circa 80 chilometri dalla costa olandese.*

*Nel 2004, il sig. Salemink trasferiva la sua residenza in Spagna. Prima della sua partenza per la Spagna, il sig. Salemink era assicurato a titolo obbligatorio ai sensi della normativa olandese in*

*materia di previdenza sociale, secondo cui la persona che svolge il suo impiego fuori dei Paesi Bassi non viene considerata come lavoratore subordinato, a meno che non risieda nei Paesi Bassi e anche il suo datore di lavoro risieda o abbia sede nel detto Stato. A causa del suo trasferimento in Spagna, il sig. Salemink non soddisfaceva più tale condizione di residenza e, di conseguenza, veniva escluso dall'assicurazione obbligatoria, in particolare da quella contro l'invalidità.*

*Dopo aver comunicato la sua malattia nel 2006, il sig. Salemink chiedeva, nel 2007, un sussidio d'invalidità ai sensi della legge olandese sul lavoro e sul reddito in base alla capacità lavorativa. Tale domanda non veniva accolta dall'Istituto di gestione delle assicurazioni per i lavoratori subordinati (Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen), in quanto il sig. Salemink, a partire dal suo trasferimento in Spagna, non era più assicurato a titolo obbligatorio e non poteva avere diritto ad un sussidio d'invalidità.*

*Investito della questione, il Tribunale di primo grado di Amsterdam decideva di sospendere il giudizio per chiedere alla Corte di giustizia se le norme di diritto dell'Unione europea che mirano ad instaurare la libera circolazione dei lavoratori, segnatamente le norme di cui ai titoli I e II del regolamento n. 1408/71, nonché gli artt. 39 (ora art. 45 TFUE) e 299 TCE, ostino a che un lavoratore, che lavori su un'installazione fissa situata sulla piattaforma continentale adiacente ad uno Stato membro, non sia assicurato a titolo obbligatorio in detto Stato membro in forza della normativa nazionale solo perché risiede non in questo Stato ma in un altro Stato membro.*

*La Corte, in particolare, ha osservato:*

« 29. Al riguardo si deve ricordare che, ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 2, lettera a), del regolamento n. 1408/71, la persona che svolge un'attività subordinata sul territorio di uno Stato membro è soggetta alla normativa di detto Stato, anche se risiede sul territorio di un altro Stato membro.

30. Tuttavia, l'applicabilità di detto articolo 13, paragrafo 2, lettera a), nonché del diritto dell'Unione in generale è, in un caso come quello di cui trattasi nella causa principale, contestata tanto dal governo olandese quanto dall'UWV in quanto l'attività lavorativa di cui trattasi è esercitata su una piattaforma gassifera situata sulla piattaforma continentale adiacente ai Paesi Bassi, al di fuori delle acque territoriali olandesi. Il governo olandese e l'UWV hanno sostenuto al riguardo che la portata territoriale del regolamento n. 1048/71 è limitata al solo territorio nazionale. Il giudice del rinvio formula del pari dubbi quanto all'applicabilità del diritto dell'Unione alla piattaforma continentale di cui trattasi.

31. Al riguardo occorre riferirsi alle norme e ai principi del diritto internazionale relativi al regime giuridico della piattaforma continentale.

32. Nella sentenza del 20 febbraio 1969 (cause dette «della piattaforma continentale del mare del Nord», *Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*, 1969, pag. 3, paragrafo 19), la Corte internazionale di giustizia ha dovuto pronunciarsi sui diritti dello Stato costiero concernenti l'area di piattaforma continentale che costituisce un prolungamento naturale del suo territorio sotto il mare. Essa ha affermato che tali diritti esistono ipso facto e ab initio in virtù della sovranità dello Stato su questo territorio e come un'estensione di questa sovranità sotto forma di esercizio dei diritti sovrani ai fini dell'esplorazione del letto del mare e dello sfruttamento delle sue risorse naturali.

33. Dall'articolo 77 della Convenzione sul diritto del mare risulta che lo Stato costiero esercita diritti sovrani sulla piattaforma continentale ai fini dell'esplorazione e dello sfruttamento delle sue risorse naturali. Tali diritti sono esclusivi nel senso che, se lo Stato costiero non esplora la piattaforma continentale o non ne sfrutta le risorse naturali, nessuno può effettuare tali attività senza il suo espresso consenso.

34. Quanto alle isole artificiali, alle installazioni e alle strutture situate sulla piattaforma continentale, ai sensi dell'articolo 80 della Convenzione sul diritto del mare, in combinato disposto con l'articolo 60 della stessa Convenzione, lo Stato costiero gode del diritto esclusivo di procedere alla loro costruzione nonché di autorizzare e disciplinare la loro costruzione, il loro sfruttamento e la

loro utilizzazione. Lo Stato costiero ha giurisdizione esclusiva su tali isole artificiali, installazioni e strutture.

35. Poiché la piattaforma continentale adiacente ad uno Stato membro rientra nella sua sovranità, benché funzionale e limitata (v., in tal senso, sentenza del 29 marzo 2007, Aktiebolaget NN, C-111/05, Racc. pag. I-2697, punto 59), un lavoro svolto su impianti fissi o galleggianti situati su detta piattaforma continentale, nell'ambito di attività di esplorazione e/o di sfruttamento delle risorse naturali, deve essere considerato, ai fini dell'applicazione del diritto dell'Unione, come un'attività svolta sul territorio di tale Stato (v., in tal senso, sentenze del 27 febbraio 2002, Weber, C-37/00, Racc. pag. I-2013, punto 36, e del 20 ottobre 2005, Commissione/Regno Unito, C-6/04, Racc. pag. I-9017, punto 117).

36. Lo Stato membro che si avvale delle prerogative economiche di esplorazione e/o di sfruttamento delle risorse esercitate sulla parte della piattaforma continentale ad esso adiacente non può quindi sottrarsi all'applicazione delle disposizioni del diritto dell'Unione dirette a garantire la libera circolazione dei lavoratori che svolgono l'attività lavorativa su tali installazioni ».

*Sul quesito posto dal giudice del rinvio, inteso a chiarire se il regolamento n. 1408/71 e le disposizioni del Trattato CE relative alla libera circolazione dei lavoratori ostino a che una persona nella situazione del sig. Salemink sia esclusa dal regime di assicurazione obbligatoria a seguito del trasferimento della sua residenza in Spagna, la Corte ha quindi osservato:*

« 38. Va sottolineato al riguardo che l'articolo 13, paragrafo 2, lettera a), del regolamento n. 1408/71 mira unicamente a determinare la normativa nazionale da applicare alle persone che svolgono un'attività subordinata sul territorio di uno Stato membro. In quanto tale, detta disposizione non intende determinare le condizioni dell'esistenza del diritto o dell'obbligo di iscriversi ad un regime previdenziale oppure a un ramo particolare dello stesso. Come la Corte ha ripetutamente affermato nella sua giurisprudenza, spetta alla normativa di ciascuno Stato membro determinare tali condizioni (v., in particolare, sentenze del 23 settembre 1982, Koks, 275/81, Racc. pag. 3013, e del 7 luglio 2005, van Pommeren-Bourgon diën, C-227/03, Racc. pag. I-6101, punto 33).

39. Tuttavia, anche se gli Stati membri conservano la loro competenza a disciplinare i presupposti d'iscrizione ai loro sistemi di previdenza sociale, nell'esercizio di tale competenza essi devono tuttavia rispettare il diritto dell'Unione e, in particolare, le disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione dei lavoratori (v., in tal senso, sentenze del 3 maggio 1990, Kits van Heijningen, C-2/89, Racc. pag. I-1755, punto 20, e del 23 novembre 2000, Elsen, C-135/99, Racc. pag. I-10409, punto 33).

40. Di conseguenza, da un lato, tali condizioni non possono produrre l'effetto di escludere dalla sfera di applicazione di una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nella causa principale, le persone cui, in forza del regolamento n. 1408/71, tale normativa è applicabile e, d'altro lato, i regimi d'iscrizione alle assicurazioni obbligatorie devono essere compatibili con il disposto dell'articolo 39 CE [ora art. 45 TFUE] (v., in tal senso, citate sentenze Kits van Heijningen, punto 20, e van Pommeren-Bourgon diën, punto 39).

41. Orbene, l'articolo 13, paragrafo 2, lettera a), del regolamento n. 1408/71 stabilisce espressamente che la persona che esercita un'attività subordinata nel territorio di uno Stato membro è soggetta alla legislazione di tale Stato «anche se risiede nel territorio di un altro Stato membro». Tale disposizione non sarebbe rispettata se il requisito della residenza imposto dalla normativa dello Stato membro nel territorio del quale l'attività subordinata è svolta, onde poter fruire del regime assicurativo obbligatorio da essa previsto, potesse essere opposto ai soggetti di cui all'articolo 13, paragrafo 2, lettera a). Per quanto riguarda questi soggetti, questa disposizione fa sì che il requisito della residenza venga sostituito da una condizione che si riferisce allo svolgimento dell'attività subordinata nel territorio dello Stato membro di cui trattasi (v. sentenza Kits van Heijningen, cit., punto 21).

42. Pertanto, risulta incompatibile con l'articolo 13, paragrafo 2, lettera a), del regolamento n. 1408/71 una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nella causa principale, in forza della

quale è in funzione del criterio di residenza che un lavoratore che svolge la sua attività su una piattaforma gassifera situata sulla piattaforma continentale adiacente ad uno Stato membro potrà o meno fruire di un'assicurazione obbligatoria nello stesso Stato.

43. Inoltre, è giocoforza constatare che siffatta legislazione nazionale pone i lavoratori non residenti, come il sig. Salemink, in una situazione meno favorevole dei lavoratori residenti per quanto riguarda la loro copertura previdenziale nei Paesi Bassi e pregiudica in tal modo il principio di libera circolazione garantito dall'articolo 39 CE [ora art. 45 TFUE].

44. Anche se la Corte, al punto 40 della citata sentenza van Pommeren-Bourgon diën, non ha escluso che il requisito della residenza per continuare a rientrare nell'assicurazione obbligatoria a taluni rami previdenziali possa essere compatibile con l'articolo 39 CE [ora art. 45 TFUE], la possibilità consentita al sig. Salemink di un'iscrizione a titolo volontario non può far venir meno quanto rilevato al punto 43 della presente sentenza. Infatti, le pratiche che i lavoratori non residenti che intendono assicurarsi a titolo volontario devono intraprendere di propria iniziativa, nonché le difficoltà legate ad un'assicurazione di tale tipo, quale il rispetto dei tempi per la presentazione di una domanda di assicurazione, costituiscono elementi che pongono i lavoratori non residenti, che dispongono soltanto di una possibilità di assicurazione a titolo volontario, in una situazione meno favorevole rispetto ai residenti, i quali sono coperti da un'assicurazione obbligatoria.

45. Di conseguenza, si deve rispondere alla questione sollevata che l'articolo 13, paragrafo 2, lettera a), del regolamento n. 1408/71 e l'articolo 39 CE [ora art. 45 TFUE] devono essere interpretati nel senso che essi ostano a che un lavoratore che svolge l'attività lavorativa su un impianto fisso situato sulla piattaforma continentale adiacente ad uno Stato membro non sia assicurato a titolo obbligatorio in detto Stato membro in forza della normativa nazionale di assicurazioni sociali, per il solo motivo che egli risiede non in questo Stato ma in un altro Stato membro ».

12 giugno 2012, *Waldemar Hudzinski c. Agentur für Arbeit Wesel-Familienkasse e Jaroslaw Wawrzyniak c. Agentur für Arbeit Mönchengladbach-Familienkasse*, cause riunite C-611/10 e C- 612/10, EU:C:2012:339

*Il sig. Hudzinski, cittadino polacco, residente in Polonia, padre di due figli e agricoltore autonomo, dall'agosto al dicembre 2007 era stato occupato come lavoratore stagionale presso un'impresa orticola in Germania. Il sig. Wawrzyniak anch'egli cittadino polacco, residente in Polonia, con una figlia, aveva anch'egli lavorato in Germania come lavoratore distaccato dal febbraio al dicembre 2006. Secondo la legislazione tedesca dell'epoca, una persona che non avesse né il proprio domicilio, né la propria residenza abituale in Germania, aveva diritto agli assegni familiari qualora fosse integralmente assoggettata all'imposta sui redditi in tale Paese. Tuttavia, gli assegni familiari non venivano versati, allorché assegni familiari analoghi potevano essere percepiti in un altro Stato membro.*

*Dopo avere chiesto di essere integralmente assoggettati all'imposta sui redditi in Germania, questi due lavoratori chiedevano, per il periodo in cui avevano lavorato in Germania, il versamento delle prestazioni per figli a carico di un importo mensile pari a euro 154 per figlio. Le loro rispettive domande venivano respinte con la motivazione che, in base al regolamento, avrebbe dovuto trovare applicazione il diritto polacco e non il diritto tedesco.*

*Investita della controversia, la Corte tributaria federale tedesca (Bundesfinanzhof) ha sospeso il giudizio, chiedendo alla Corte di giustizia se gli artt. 14, punto 1, lett. a), e 14 bis, punto 1, lett. a), del regolamento n. 1408/71 impediscano ad uno Stato membro, il quale, in forza di tali disposizioni, non sia designato come Stato competente, di concedere prestazioni per figli a carico conformemente al suo diritto nazionale ad un lavoratore emigrante che svolga un lavoro temporaneo sul suo territorio e se il diritto dell'Unione impedisca ad uno Stato membro di escludere il diritto agli assegni familiari, qualora assegni analoghi possano essere percepiti in un altro Stato membro.*

*La Corte ha osservato:*

« 50. Nelle presenti cause, il giudice del rinvio interroga la Corte sulla questione se, in circostanze analoghe a quelle della causa che ha dato luogo alla citata sentenza Bosmann [20 maggio 2008, causa C-352/06, EU:C:2008:290], la possibilità in tal modo riconosciuta ad uno Stato membro, che non sia lo Stato competente a norma delle disposizioni del titolo II del regolamento n. 1408/71, di concedere una prestazione familiare ad una persona residente sul suo territorio, debba essere ammessa anche in situazioni come quelle in esame nei procedimenti principali, benché sotto molteplici aspetti queste ultime divergano dalla situazione in esame nella causa che ha dato origine alla suddetta sentenza Bosmann.

51. In primo luogo, quanto alla rilevanza della circostanza che i ricorrenti nei procedimenti principali non siano decaduti da diritti a prestazioni previdenziali né abbiano subito una riduzione dell'importo delle medesime per il fatto di avere esercitato il loro diritto alla libera circolazione, poiché hanno conservato il loro diritto a prestazioni familiari nello Stato membro competente, tale circostanza da sola non può escludere che uno Stato membro non competente abbia la possibilità di concedere siffatte prestazioni.

52. Invero, benché al punto 29 della citata sentenza Bosmann la Corte abbia rilevato che i lavoratori emigranti non devono né perdere diritti a prestazioni previdenziali né subire una riduzione dell'importo delle medesime per il fatto di avere esercitato il diritto alla libera circolazione loro conferito dal Trattato, tale rilievo è espressamente formulato a titolo di esempio delle possibili conseguenze dell'articolo 48 TFUE e della finalità di tale disposizione per l'interpretazione del regolamento n. 1408/71.

53. Inoltre, tale rilievo, che va inteso alla luce della specificità del procedimento principale da cui è scaturita la sentenza di cui trattasi, è di importanza secondaria rispetto al principio, ricordato in primo luogo al suddetto punto della medesima sentenza e che è di giurisprudenza costante, secondo cui le disposizioni del regolamento n. 1408/71 devono essere interpretate alla luce dell'obiettivo dell'articolo 48 TFUE, consistente nel contribuire alla realizzazione di una libertà di circolazione dei lavoratori emigranti la più completa possibile (v., in particolare, sentenza da Silva Martins, cit., punto 70 e giurisprudenza ivi citata).

54. Va anche rammentato, a tal riguardo, che dal primo considerando del regolamento n. 1408/71 si evince che esso mira a contribuire al miglioramento del tenore di vita e delle condizioni lavorative dei lavoratori emigranti.

55. Orbene, in tale contesto la Corte ha statuito che significherebbe al contempo spingersi oltre lo scopo del regolamento n. 1408/71 e porsi al di fuori delle finalità e dell'ambito dell'articolo 48 TFUE interpretare tale regolamento come se vietasse a uno Stato membro di attribuire ai lavoratori e ai suoi familiari una tutela previdenziale più ampia di quella che deriva dall'applicazione del regolamento stesso (sentenza del 16 luglio 2009, von Chamier-Glisczinski, C-208/07, Racc. pag. I-6095, punto 56).

56. Infatti, la normativa dell'Unione in materia di coordinamento delle legislazioni nazionali sulla sicurezza sociale, tenuto conto segnatamente degli obiettivi ad essa sottesi, non può essere applicata, salvo espressa eccezione conforme a tali obiettivi, in maniera tale da privare il lavoratore emigrante o i suoi aventi causa del beneficio di prestazioni concesse ai sensi della sola legislazione di uno Stato membro (v., in particolare, sentenza da Silva Martins, [30 giugno 2011, causa C-388/09, EU:C:2011:439], punto 75).

57. Alla luce di tali elementi, va constatato che non può essere esclusa un'interpretazione degli articoli 14, punto 1, lettera a) e 14 bis, punto 1, lettera a), del regolamento n. 1408/71 che consenta ad uno Stato membro di concedere prestazioni familiari in una situazione, come quella di cui al procedimento principale, in cui il lavoratore emigrante non sia né decaduto dal beneficio di prestazioni previdenziali né abbia subito una riduzione dell'importo delle medesime per aver esercitato il suo diritto alla libera circolazione, avendo mantenuto il suo diritto a prestazioni



familiari della stessa natura nello Stato membro competente, poiché essa è atta a contribuire al miglioramento del tenore di vita e delle condizioni lavorative dei lavoratori emigranti, concedendo loro una tutela previdenziale più ampia di quella risultante dall'applicazione del summenzionato regolamento, e contribuisce quindi alla finalità di tali disposizioni consistente nel facilitare la libera circolazione dei lavoratori.

58. In secondo luogo, per quanto attiene ai riferimenti, contenuti nella citata sentenza Bosmann, alla residenza del lavoratore emigrante sul territorio dello Stato membro non competente a cui viene chiesta la prestazione familiare, questi si spiegano con la circostanza che, nella causa che ha dato luogo a tale sentenza, la ricorrente nel procedimento principale aveva diritto a tale prestazione unicamente a causa della sua residenza in tale Stato a norma dell'articolo 62, paragrafo 1, dell'ESTG, senza che tale disposizione subordini il summenzionato diritto a condizioni di occupazione o assicurazione.

59. Pertanto, si tratta di riferimenti al fondamento del diritto alla prestazione familiare in esame nella normativa nazionale dello Stato membro interessato e, in particolare, al fattore di collegamento relativo alla residenza ivi indicata.

60. Tuttavia, l'articolo 62, paragrafo 1, dell'ESTG prevede che la prestazione per figli a carico spetta anche a chiunque, non avendo il proprio domicilio o la propria dimora abituale sul territorio nazionale, sia stato integralmente assoggettato all'imposta sui redditi o sia stato trattato come tale.

61. È questo secondo fattore di collegamento ad essere in discussione nei presenti procedimenti principali.

62. Orbene, nei limiti in cui, in forza del diritto nazionale, i due fattori di collegamento di cui all'articolo 62, paragrafo 1, dell'ESTG in quanto tali costituiscono il fondamento del diritto a prestazioni per figli a carico, il che spetta al giudice del rinvio verificare, il riferimento, di cui alla citata sentenza Bosmann, al fattore di collegamento relativo alla residenza del lavoratore emigrante non può implicare che uno Stato membro, che non sia lo Stato competente ai sensi delle disposizioni del titolo II del regolamento n. 1408/71, possa concedere una prestazione familiare unicamente se tale diritto viene rivendicato in base al summenzionato fattore di collegamento, e che tale possibilità sia invece esclusa in una situazione in cui sarebbe applicabile il fattore di collegamento alternativo.

63. In tale contesto, il giudice del rinvio si interroga anche sulla rilevanza della circostanza che, nelle fattispecie di cui ai procedimenti principali, contrariamente a quella in esame nella causa che ha dato luogo alla citata sentenza Bosmann, il figlio non risieda sul territorio dello Stato membro non competente in cui viene richiesta una prestazione per il medesimo.

64. A tal riguardo, va evidenziato che, nella citata sentenza Bosmann, la Corte non si riferisce alla sussistenza, nella situazione in esame, di tale fattore di collegamento con il territorio dello Stato membro non competente per dare fondamento alla conclusione che tale Stato ha la possibilità di concedere prestazioni familiari.

65. Infine, va rilevato che, di certo, in una situazione come quella sussistente nella causa che ha dato luogo alla citata sentenza Bosmann, la residenza del lavoratore emigrante e quella del figlio sul territorio dello Stato membro non competente costituiscono fattori di collegamento precisi e particolarmente restrittivi, tenuto soprattutto conto della natura della prestazione in questione.

66. Nei presenti procedimenti principali il collegamento delle situazioni di cui trattasi con il territorio dello Stato membro non competente a cui si richiedono prestazioni familiari consiste nell'assoggettamento integrale all'imposta in ordine ai redditi tratti dal lavoro temporaneo effettuato in tale Stato membro. Un siffatto collegamento è fondato su un criterio preciso e può essere considerato sufficientemente restrittivo, anche in considerazione del fatto che la prestazione familiare richiesta è finanziata da introiti fiscali.

67. Ciò premesso, nelle situazioni di cui ai procedimenti principali, non sembra che la concessione di tale prestazione, che non è subordinata a condizioni di occupazione o assicurazione, sia tale da incidere smisuratamente sulla prevedibilità ed effettività dell'applicazione delle norme di coordinamento del regolamento n. 1408/71, requisiti relativi alla certezza del diritto che tutelano

altresì gli interessi dei lavoratori emigranti e ai quali contribuisce peraltro il principio, ricordato al punto 41 della presente sentenza, consistente nell'applicabilità, in via di principio, esclusiva della legislazione dello Stato membro designato come Stato competente in base alle summenzionate norme ».

*Quanto alla possibilità per uno Stato membro di escludere il diritto agli assegni familiari, qualora assegni analoghi possano essere percepiti in un altro Stato membro, la Corte ha osservato:*

« 76. [...] l'applicazione di una siffatta norma anticumulo di diritto nazionale in una fattispecie come quella in esame nel procedimento principale, nei limiti in cui sembra implicare, come emerge dal fascicolo presentato alla Corte, non una diminuzione dell'importo della prestazione a concorrenza di quello di una prestazione equiparabile percepita in un altro Stato, bensì l'esclusione di tale prestazione, è tale da costituire uno svantaggio notevole che nei fatti incide su un numero molto più elevato di lavoratori emigranti che di lavoratori sedentari, i quali hanno svolto la totalità delle loro attività nello Stato membro interessato, il che spetta al giudice del rinvio accertare.

77. Invero, soprattutto i lavoratori emigranti possono beneficiare, peraltro per importi potenzialmente molto diversi, di prestazioni equiparabili in un altro Stato, in particolare nel loro Stato membro di provenienza.

78. Uno svantaggio del genere sembra ancor meno giustificato in quanto la prestazione di cui trattasi nel procedimento principale è finanziata da introiti fiscali e in quanto, secondo la legislazione nazionale in questione, il ricorrente nel procedimento principale ha diritto a tale prestazione per il fatto di essere stato integralmente assoggettato all'imposta sui redditi in Germania.

79. A tale riguardo, va rammentato che la Corte ha già affermato come lo scopo degli articoli 45 TFUE e 48 TFUE non sarebbe raggiunto se i lavoratori emigranti, come conseguenza dell'esercizio del loro diritto alla libera circolazione, dovessero essere privati dei vantaggi previdenziali garantiti loro dalla sola legislazione di uno Stato membro (v., in tal senso, sentenza da Silva Martins, cit., punto 74 e giurisprudenza ivi citata).

80. Dalla giurisprudenza della Corte emerge altresì che gli articoli 45 TFUE-48 TFUE, al pari del regolamento n. 1408/71, adottato ai fini della loro attuazione, mirano, in particolare, ad evitare che un lavoratore che si sia avvalso del diritto alla libera circolazione riceva, senza giustificazione oggettiva, un trattamento meno favorevole rispetto a chi abbia compiuto l'intera carriera lavorativa in un solo Stato membro (v., in tal senso, sentenza da Silva Martins, cit., punto 76 e giurisprudenza ivi citata).

81. Di conseguenza, lo svantaggio menzionato al punto 76 della presente sentenza, pur potendo trovare spiegazione nelle disparità delle legislazioni di previdenza sociale degli Stati membri, sussistenti nonostante l'esistenza delle norme di coordinamento previste dal diritto dell'Unione, è in contrasto con i requisiti del diritto primario dell'Unione in materia di libera circolazione dei lavoratori (v., in particolare, per analogia, sentenza da Silva Martins, cit., punti 72 e 73, nonché giurisprudenza ivi citata). [...]

85. Di conseguenza, occorre rispondere alle questioni terza e quarta nella causa C-612/10, dichiarando che le norme del Trattato in materia di libera circolazione dei lavoratori devono essere interpretate nel senso che ostano all'applicazione, in una situazione come quella in esame nel procedimento principale, di una norma di diritto nazionale, come quella di cui all'articolo 65 dell'ESTG, nei limiti in cui essa comporta non una diminuzione dell'importo della prestazione a concorrenza di quello di una prestazione equiparabile percepita in un altro Stato, bensì l'esclusione di tale prestazione ».

12 marzo 2014, *S. c. Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel c. G.*, causa C-457/12, EU:C:2014:136

*La sig.ra S., cittadina ucraina, soggiornava nei Paesi Bassi presso il genero, cittadino olandese, spesso in Belgio per viaggi d'affari, occupandosi del nipote durante l'assenza del genero. La domanda diretta ad ottenere il documento di soggiorno presentata dalla sig.ra S. veniva tuttavia respinta dal Ministero dell'immigrazione (Minister voor Immigratie), con decisione impugnata da ultimo dinanzi al Consiglio di Stato olandese ( Raad van State).*

*La sig.ra G., cittadina peruviana, nel 2009 si era sposata con un cittadino olandese, unione dalla quale era nata una figlia. Il marito della sig.ra G, residente nei Paesi Bassi, dal 2003 svolgeva un'attività lavorativa subordinata per un'impresa stabilita in Belgio e per questo effettuava quotidianamente viaggi di andata e ritorno fra i Paesi Bassi e il Belgio.*

*Anche la domanda della sig.ra G. diretta ad ottenere il documento di soggiorno veniva respinta. La sig. G ricorreva quindi avverso la decisione del Minister, che veniva annullata dal Tribunale dell'Aja (Rechtbank 's-Gravenhage). Il Minister proponeva appello davanti al Raad van State.*

*Il giudice nazionale sospendeva i due processi per domandare alla Corte di giustizia se le disposizioni della direttiva 2004/38 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri e gli artt. 20, 21, par. 1, e 45 TFUE ostino a che uno Stato membro rifiuti il diritto di soggiorno al cittadino di un Paese terzo, familiare di un cittadino dell'Unione ai sensi dell'art. 2, punto 2, della direttiva 2004/38, quando tale cittadino possiede la cittadinanza di detto Stato membro e risiede in questo medesimo Stato, ma si reca regolarmente in un altro Stato membro nell'ambito delle sue attività professionali.*

*La Corte, dopo aver ribadito che:*

« 34. come risulta dai punti da 37 a 43 della sentenza in data odierna nella causa O. e B. (C-456/12), le disposizioni della direttiva 2004/38 conferiscono un diritto di soggiorno proprio in capo al cittadino dell'Unione e un diritto di soggiorno derivato in capo ai suoi familiari soltanto quando detto cittadino dell'Unione eserciti il suo diritto alla libera circolazione, stabilendosi in uno Stato membro diverso dallo Stato membro di cui egli ha la cittadinanza. Pertanto, le disposizioni della menzionata direttiva non consentono di fondare un diritto di soggiorno derivato a favore di cittadini di paesi terzi, familiari di un cittadino dell'Unione, nello Stato membro di cui detto cittadino possiede la cittadinanza»

*Con riguardo all'applicabilità dell'art. 45 TFUE ha evidenziato, facendo riferimento alla sentenza Carpenter citata dal giudice del rinvio, che:*

« 37. In proposito è d'uopo ricordare che, al punto 46 della citata sentenza Carpenter, la Corte ha giudicato che l'articolo 56 TFUE, letto alla luce del diritto fondamentale al rispetto della vita familiare, osta a che, in una situazione come quella della causa decisa con la sentenza di cui trattasi, lo Stato membro di origine del prestatore di servizi stabilito in tale Stato, che fornisce servizi a destinatari stabiliti in altri Stati membri, neghi il diritto di soggiorno nel suo territorio al coniuge di detto prestatore, cittadino di un paese terzo.

38. Quanto alle situazioni in discussione nei procedimenti principali, occorre rilevare che il cittadino dell'Unione, nel procedimento riguardante la sig.ra G., lavora per una società stabilita in uno Stato membro diverso da quello nel quale egli risiede. Il cittadino dell'Unione, nel procedimento riguardante la sig.ra S., si reca regolarmente in uno Stato membro diverso da quello ove è residente nell'ambito delle sue attività professionali anche se la società di cui è dipendente è stabilita nello Stato membro in cui egli risiede.

39. Cittadini dell'Unione, i quali si trovino nelle situazioni dei referenti S e G, ricadono nell'ambito di applicazione dell'articolo 45 TFUE. Difatti, qualsiasi cittadino dell'Unione il quale, nell'ambito di

un contratto di lavoro, svolge attività professionali in uno Stato membro diverso da quello in cui risiede ricade nella sfera di applicazione della menzionata disposizione (v., in tal senso, sentenze del 21 febbraio 2006, Ritter-Coulais, C-152/03, Racc. pag. I-1711, punto 31; del 18 luglio 2007, Hartmann, C-212/05, Racc. pag. I-6303, punto 17, e del 16 aprile 2013, Las, C-202/11, punto 17).

40. È certamente vero che l'interpretazione dell'articolo 56 TFUE cui la Corte ha proceduto nella citata sentenza Carpenter è applicabile all'articolo 45 TFUE. L'efficacia pratica del diritto di libera circolazione dei lavoratori può difatti richiedere che un diritto di soggiorno sia concesso al cittadino di un paese terzo, familiare del lavoratore, cittadino dell'Unione, nello Stato membro di cui quest'ultimo possiede la cittadinanza.

41. Ciò nondimeno, la finalità e la ratio di un siffatto diritto di soggiorno derivato si basano sulla constatazione che il rifiuto del riconoscimento è tale da pregiudicare l'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal Trattato FUE (v., in tal senso, sentenze dell'8 novembre 2012, Iida, C-40/11, punto 68; Ymeraga e Ymeraga-Tafarshiku, [8 maggio 2013, causa C-87/12, EU:C:2013:291], punto 35, nonché del 10 ottobre 2013, Alokpa e a., C-86/12, punto 22).

42. Spetterà pertanto al giudice del rinvio verificare se, in ciascuna delle situazioni in discussione nei procedimenti principali, la concessione di un diritto di soggiorno derivato al cittadino interessato del paese terzo, familiare di un cittadino dell'Unione, sia necessaria al fine di assicurare a quest'ultimo l'esercizio effettivo della libertà fondamentale garantita dall'articolo 45 TFUE.

43. Sotto questo profilo la circostanza richiamata dal giudice del rinvio secondo cui il cittadino interessato del paese terzo si occupa del figlio del cittadino dell'Unione può costituire, come risulta dalla citata sentenza Carpenter, un elemento rilevante che deve essere preso in considerazione dal giudice del rinvio al fine di esaminare se il rifiuto di concedere un diritto di soggiorno a favore di tale cittadino di un paese terzo possa avere un carattere dissuasivo relativamente all'esercizio effettivo dei diritti che al cittadino dell'Unione interessato derivano dall'articolo 45 TFUE. È tuttavia d'uopo osservare che, se, nella citata sentenza Carpenter, il fatto che del bambino interessato si occupasse il cittadino di un paese terzo, familiare del cittadino dell'Unione, è stato considerato determinante, la cura del bambino di cui trattasi era assicurata, in tale causa, dal coniuge del cittadino dell'Unione. Di conseguenza, la sola circostanza che potrebbe sembrare auspicabile che di detta cura si occupi il cittadino di un paese terzo, ascendente diretto del coniuge del cittadino dell'Unione, non è sufficiente di per sé per constatare un siffatto carattere dissuasivo.

44. Da quanto precede risulta che l'articolo 45 TFUE deve essere interpretato nel senso che conferisce al familiare di un cittadino dell'Unione, cittadino di un paese terzo, un diritto di soggiorno derivato nello Stato membro di cui tale cittadino possiede la cittadinanza, allorché detto cittadino risiede in quest'ultimo Stato, ma si reca regolarmente in un altro Stato membro in quanto lavoratore ai sensi della menzionata disposizione, quando il rifiuto di un siffatto diritto di soggiorno ha un effetto dissuasivo sull'esercizio effettivo dei diritti che al lavoratore interessato derivano dall'articolo 45 TFUE, circostanza che spetta al giudice nazionale verificare.

45. In tale contesto non occorre procedere ad interpretare gli articoli 20 TFUE e 21, paragrafo 1, TFUE. Infatti, queste ultime disposizioni, che enunciano, in linea generale, il diritto di ogni cittadino dell'Unione di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, trovano specifica espressione nell'articolo 45 TFUE per quel che riguarda la libera circolazione dei lavoratori (v. sentenza del 4 luglio 2013, Gardella, C-233/12, punto 38 e giurisprudenza ivi citata) ».

18 dicembre 2014, *Larcher c. Deutsche Rentenversicherung Bayern Süd*, causa C-523/13, EU:C:2014:2458

*Il sig. Larcher, ricorrente del procedimento principale, è un cittadino austriaco residente in Austria. Egli ha lavorato per un periodo di oltre 29 anni in Germania come lavoratore obbligatoriamente soggetto al regime di sicurezza sociale. Nel 2000, il sig. Larcher è ritornato a lavorare in Austria, dove*

*ha deciso (dopo aver svolto un lavoro a tempo pieno) di beneficiare di un prepensionamento progressivo con riduzione dell'orario di lavoro del 60% rispetto all'orario di lavoro normale, conformemente al diritto austriaco.*

*Nel febbraio del 2006 il sig. Larcher ha chiesto alla competente autorità tedesca (Deutsche Rentenversicherung Bayern Süd) di poter beneficiare di una pensione di vecchiaia a seguito di detto accordo di prepensionamento progressivo. Tale domanda è stata, tuttavia, respinta dall'autorità tedesca a motivo che l'accordo di prepensionamento progressivo austriaco non rispondeva alle condizioni previste dalle disposizioni di legge tedesche, che prescrivevano una riduzione dell'orario di lavoro al 50% (e non, dunque, al 60%). Essendo stato respinto il ricorso promosso in via amministrativa, il sig. Larcher ha adito i giudici tedeschi. Anche dinanzi all'autorità giurisdizionale, tuttavia, la domanda del sig. Larcher non ha trovato accoglimento, né in primo grado né in appello. A sostegno del suo ricorso per cassazione («Revision») proposto dinanzi alla Corte federale per il contenzioso sociale (Bundessozialgericht), il sig. Larcher ha dedotto la violazione dell'art. 5, lettera b), del regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. Non avendo la Corte di giustizia ancora statuito sulle condizioni per la concessione di una pensione di vecchiaia in caso di un accordo di prepensionamento progressivo concluso in uno Stato membro diverso da quello in cui è presentata la domanda di pensione, il Bundessozialgericht, ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di giustizia due questioni pregiudiziali.*

*In particolare, sulla questione «[...] Se il principio di parità [di trattamento], sancito dall'articolo 39, paragrafo 2, CE (divenuto l'articolo 45, paragrafo 2, TFUE) e dall'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento [n. 1408/71], osti a una norma [di uno Stato membro] secondo cui [la concessione di] una pensione di vecchiaia a seguito di prepensionamento progressivo presuppone che quest'ultimo abbia avuto luogo in base alle disposizioni normative di tale Stato membro e non a quelle di un altro Stato membro [...]», la Corte di giustizia ha osservato:*

«30. Come ripetutamente dichiarato dalla Corte, l'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 1408/71 ha l'obiettivo di garantire, in osservanza dell'articolo 45 TFUE, a vantaggio delle persone alle quali si applica tale regolamento, l'uguaglianza in materia di previdenza sociale senza distinzioni di cittadinanza, sopprimendo qualsiasi discriminazione al riguardo derivante dalle normative nazionali (v., in particolare, sentenze Mora Romero, C-131/96, EU:C:1997:317, punto 29; Borawitz, C-124/99, EU:C:2000:485, punto 23, e Celozzi, C-332/05, EU:C:2007:35, punto 22).

31. Sempre per giurisprudenza costante, il principio della parità di trattamento, enunciato da detto articolo 3, paragrafo 1, vieta non solo le discriminazioni palesi in base alla cittadinanza dei beneficiari dei regimi di sicurezza sociale, ma anche le discriminazioni dissimulate, in qualsiasi forma, che, fondandosi su altri criteri di riferimento, pervengano in concreto allo stesso risultato (sentenza Celozzi, [...], punto 23).

32. In tal senso, la Corte ha dichiarato che, a meno che non sia obiettivamente giustificata e adeguatamente commisurata allo scopo perseguito, una disposizione di diritto nazionale dev'essere giudicata indirettamente discriminatoria quando, per sua stessa natura, tende ad incidere più sui cittadini di altri Stati membri che su quelli nazionali e, di conseguenza, rischia di essere sfavorevole in modo particolare ai primi (v., in tal senso, sentenze O'Flynn, C-237/94, EU:C:1996:206, punto 20; Meints, C-57/96, EU:C:1997:564, punto 45; Borawitz, [...], punto 27, e Celozzi, [...], punto 26)

33. A questo proposito, non è necessario accertare se la disposizione di cui trattasi si applichi, in concreto, a una percentuale notevolmente più elevata di lavoratori migranti. È sufficiente rilevare che detta disposizione è in grado di produrre un effetto del genere (v., in tal senso, sentenze O'Flynn, [...], punto 21; Öztürk, EU:C:2004:232, punto 57, e Celozzi, [...], punto 27).

34. Nel caso di specie è pacifico che le disposizioni nazionali di cui trattasi nel procedimento principale si applicano indipendentemente dalla cittadinanza dei lavoratori interessati o dal loro

luogo di residenza e non contengono alcuna clausola relativa a un soggiorno obbligatorio sul territorio nazionale. Dette disposizioni, pertanto, non comportano di per sé alcuna palese disparità di trattamento tra i lavoratori nazionali e quelli originari di un altro Stato membro.

35. Va tuttavia constatato che, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi da 40 a 43 delle sue conclusioni, le stesse disposizioni, laddove prevedono che il lavoratore che intenda beneficiare di una pensione di vecchiaia a seguito di prepensionamento progressivo debba aver fornito le proprie prestazioni in tale regime esclusivamente in forza del diritto tedesco, possono svantaggiare in particolare i lavoratori che si sono avvalsi del loro diritto alla libera circolazione. [...]

36. Infatti, da un lato, una legislazione del genere mette, di conseguenza, un lavoratore migrante come quello di cui trattasi nel procedimento principale – il quale, dopo aver svolto la maggior parte della sua carriera in uno Stato membro, esercita un'attività lavorativa in un altro Stato membro in cui beneficia di un regime di prepensionamento progressivo – in una situazione meno favorevole rispetto a quella del lavoratore che ha compiuto tutta la sua carriera in un solo Stato membro, dove beneficia del regime di prepensionamento progressivo.

37. Dall'altro, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 45 delle sue conclusioni, una legislazione del genere può dissuadere i datori di lavoro stabiliti in uno Stato membro diverso dalla Repubblica federale di Germania, dall'assumere in regime di prepensionamento progressivo una persona che abbia svolto la maggior parte della sua carriera professionale in Germania qualora le norme di questo regime nazionale differiscano da quelle che disciplinano il regime tedesco di prepensionamento progressivo.

38. Ciò considerato, si deve ancora verificare se una legislazione nazionale siffatta possa tuttavia essere giustificata. In proposito, secondo una giurisprudenza costante della Corte, provvedimenti nazionali del tipo di quello di cui trattasi nel procedimento principale possono essere giustificati solo qualora perseguano un obiettivo di interesse generale, siano adeguati a garantire la realizzazione dello stesso e non eccedano quanto è necessario per raggiungerlo (v., segnatamente, sentenza van den Booren, C-127/11, EU:C:2013:140, punto 45).

39. Come rilevato dal giudice del rinvio, la legislazione in esame nel procedimento principale è volta, da un lato, a garantire ai lavoratori che ne facciano domanda un passaggio al collocamento a riposo nelle migliori condizioni possibili e, dall'altro, a promuovere l'assunzione di persone disoccupate o di apprendisti. [...]

41. Orbene, benché non si possa contestare che detti provvedimenti sono adeguati a garantire la realizzazione degli obiettivi perseguiti, occorre, per contro, constatare che essi – poiché richiedono che il prepensionamento progressivo si sia svolto esclusivamente in conformità della legge tedesca ed escludono quindi la concessione di una pensione di vecchiaia a seguito di tale regime di lavoro a lavoratori che abbiano beneficiato di un prepensionamento progressivo disciplinato da disposizioni in vigore in un altro Stato membro – eccedono quanto è necessario per raggiungere detti obiettivi.

42. Infatti, come riconosce lo stesso governo tedesco nelle sue osservazioni scritte, escludere semplicemente che un periodo di prepensionamento progressivo svolto in un altro Stato membro venga preso in considerazione ai fini della concessione della pensione nazionale di anzianità tedesca equivale a non tener conto del fatto che il regime di prepensionamento progressivo previsto da quest'altro Stato membro può, eventualmente, perseguire obiettivi identici o simili a quelli della normativa tedesca secondo modalità anch'esse identiche o simili a quelle previste da tale normativa, sicché l'applicazione di detto regime consente di realizzare allo stesso modo l'obiettivo o gli obiettivi legittimi in esame.

43. Ne consegue che l'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 1408/71 osta a una legislazione nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale se essa viene interpretata e applicata nel modo descritto dal giudice del rinvio, in particolare, nel testo della prima questione».

*Sulla questione «a) se occorra effettuare un esame comparativo dei presupposti del prepensionamento progressivo» e b) In caso di risposta affermativa, se sia sufficiente che il prepensionamento*

*progressivo sia configurato, quanto alla funzione e alla struttura, essenzialmente nello stesso modo in entrambi gli Stati membri, c) o se i presupposti del prepensionamento progressivo debbano essere previsti in modo identico in entrambi gli Stati membri», la Corte ha osservato:*

«50. Orbene, benché, come risulta dai punti da 41 a 43 della presente sentenza, l'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 1408/71 osti a che uno Stato membro rifiuti sistematicamente di tener conto, ai fini della concessione di una pensione di anzianità nel suo territorio, di un periodo di prepensionamento progressivo che si sia svolto secondo le disposizioni legislative di un altro Stato membro, detta disposizione non obbliga tuttavia detto primo Stato a riconoscere automaticamente un tale regime di lavoro come equivalente al regime di prepensionamento progressivo previsto dalla sua legislazione nazionale.

51. Infatti, qualunque interpretazione di detta disposizione che obblighi gli Stati membri ad un'assimilazione automatica del genere equivarrebbe a privare questi ultimi della loro competenza in materia di protezione sociale.

52. Ne consegue che le autorità nazionali devono procedere a un esame comparativo dei due regimi di prepensionamento di cui trattasi.

53. Poiché questo esame da parte delle autorità di uno Stato membro deve principalmente consentire di valutare se le condizioni di applicazione della misura di prepensionamento progressivo svoltosi in un altro Stato membro permettano di raggiungere gli obiettivi legittimi perseguiti in detto primo Stato membro mediante tale regime di lavoro, le stesse autorità non possono richiedere che queste condizioni siano identiche.

54. Infatti, da un lato, non è escluso che un solo e medesimo obiettivo possa essere raggiunto con diversi mezzi e che, pertanto, le condizioni di applicazione delle misure di prepensionamento progressivo differiscano tra loro.

55. Dall'altro, esigere l'identità di queste condizioni equivarrebbe, di fatto, a privare di effetto utile l'esame di cui trattasi, perché è improbabile che le disposizioni legislative di due Stati membri siano identiche in tutti gli aspetti.

56. Va sottolineato che solo questa interpretazione dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 1408/71 consente sia di rispettare il principio secondo cui gli Stati membri restano competenti per la determinazione delle condizioni di concessione delle prestazioni sociali sia di garantire la parità di trattamento di tutti i lavoratori che forniscono le proprie prestazioni nel territorio di uno Stato membro, non penalizzando, tra questi ultimi, coloro che esercitano o abbiano esercitato il loro diritto alla libera circolazione.

57. Riguardo, in particolare, alla valutazione della somiglianza delle differenti condizioni dei regimi di prepensionamento progressivo istituiti in due Stati membri distinti, occorre rilevare che essa deve essere effettuata caso per caso e che differenze minori che non hanno alcuna influenza significativa sulla realizzazione degli obiettivi perseguiti non possono essere prese in considerazione per rifiutare di riconoscere come equivalente a un periodo di prepensionamento progressivo secondo il regime nazionale quello che si è svolto in forza delle disposizioni legislative dell'altro Stato membro. [...]

59. Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, si deve rispondere alla seconda questione dichiarando che il principio della parità di trattamento sancito dall'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 1408/71 deve essere interpretato nel senso che, ai fini del riconoscimento in uno Stato membro di un periodo di prepensionamento progressivo che si sia svolto conformemente alla normativa di un altro Stato membro, occorre procedere a un esame comparativo delle condizioni di applicazione dei regimi di prepensionamento progressivo di questi due Stati membri per determinare, caso per caso, se le differenze individuate possano compromettere la realizzazione degli obiettivi legittimamente perseguiti dalla normativa in esame di detto primo Stato membro».

7 marzo 2018, *DW contro Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūra*, C-651/16, EU:C:2018:162

*La sig.ra DW chiedeva all’Agenzia nazionale di previdenza sociale della Lettonia (Valsts sociālās apdrošināšanas) la concessione di un assegno di maternità per la durata del congedo di gravidanza. Poiché, per undici dei dodici mesi del periodo di riferimento, la sig.ra DW aveva lavorato per un’istituzione dell’Unione europea e non era pertanto stata registrata come lavoratrice dipendente in Lettonia, l’Agenzia equiparava la base contributiva, per ciascuno di tali mesi, a quella che sarebbe stata riconosciuta in relazione a un periodo di disoccupazione. Nel ricorso proposto dalla sig.ra DW, giunto infine dinanzi alla Corte Suprema lettone (Augstākā tiesa), si lamentava il contrasto con gli articoli da 45 a 48 TFUE del criterio di calcolo della prestazione previdenziale adottato dalle autorità lettoni.*

*La Corte ha osservato:*

« 16. In via preliminare, occorre ricordare che, benché gli Stati membri conservino la propria competenza per strutturare i rispettivi sistemi previdenziali, determinando in particolare le condizioni per la concessione di prestazioni in materia di previdenza sociale, essi devono nondimeno rispettare, nell’esercizio di detta competenza, il diritto dell’Unione, e segnatamente le disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione dei lavoratori (v., in tal senso, sentenze del 1o aprile 2008, *Gouvernement de la Communauté française e Gouvernement wallon*, C-212/06, EU:C:2008:178, punto 43; del 21 gennaio 2016, *Commissione/Cipro*, C-515/14, EU:C:2016:30, punto 38, nonché del 6 ottobre 2016, *Adrien e a.*, C-466/15, EU:C:2016:749, punto 22).

[...] 18. Per quanto riguarda, in primo luogo, l’applicabilità delle disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione dei lavoratori, si deve ricordare che per giurisprudenza consolidata un cittadino dell’Unione – indipendentemente dal luogo di residenza e dalla cittadinanza – che usufruisca del diritto alla libera circolazione dei lavoratori e che abbia esercitato un’attività lavorativa in uno Stato membro diverso da quello di cui è originario, rientra nell’ambito di applicazione dell’articolo 45 TFUE (sentenze del 16 febbraio 2006, *Rockler*, C-137/04, EU:C:2006:106, punto 14, nonché del 16 febbraio 2006, *Öberg*, C-185/04, EU:C:2006:107, punto 11 e giurisprudenza ivi citata).

19. Peraltro, il cittadino dell’Unione che lavori in uno Stato membro diverso dal proprio Stato d’origine e che abbia accettato un impiego in un’organizzazione internazionale rientra anch’esso nell’ambito di applicazione di tale disposizione (v., in particolare, in tal senso, sentenze del 16 febbraio 2006, *Rockler*, C-137/04, EU:C:2006:106, punto 15; del 16 febbraio 2006, *Öberg*, C-185/04, EU:C:2006:107, punto 12 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 4 luglio 2013, *Gardella*, C-233/12, EU:C:2013:449, punto 25). Infatti, un tale cittadino non perde la propria qualità di lavoratore ai sensi dell’articolo 45 TFUE per il fatto di svolgere un’attività alle dipendenze di un’organizzazione internazionale (sentenza del 4 luglio 2013, *Gardella*, C-233/12, EU:C:2013:449, punto 26).

[...] 21. Per quanto riguarda, in secondo luogo, la questione se l’applicazione di una normativa nazionale come quella di cui al procedimento principale comporti un ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori, occorre ricordare che l’insieme delle disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione delle persone mira a facilitare ai cittadini dell’Unione l’esercizio di attività lavorative di qualsivoglia natura nell’intero territorio dell’Unione e osta ai provvedimenti che potrebbero sfavorire tali cittadini qualora essi intendano svolgere un’attività economica nel territorio di un altro Stato membro (sentenze del 16 febbraio 2006, *Rockler*, C-137/04, EU:C:2006:106, punto 17; del 16 febbraio 2006, *Öberg*, C-185/04, EU:C:2006:107, punto 14 e giurisprudenza ivi citata; del 1o aprile 2008, *Gouvernement de la Communauté française e Gouvernement wallon*, C-212/06, EU:C:2008:178, punto 44, nonché del 21 gennaio 2016, *Commissione/Cipro*, C-515/14, EU:C:2016:30, punto 39).

22. Pertanto, disposizioni che impediscano ad un lavoratore cittadino di uno Stato membro di lasciare il paese di origine per avvalersi del diritto alla libera circolazione, o che lo dissuadano dal



farlo, costituiscono ostacoli frapposti a tale libertà anche se si applicano indipendentemente dalla cittadinanza dei lavoratori interessati (sentenze del 16 febbraio 2006, Rockler, C-137/04, EU:C:2006:106, punto 18, nonché del 16 febbraio 2006, Öberg, C-185/04, EU:C:2006:107, punto 15 e giurisprudenza ivi citata).

[...] 24. Nel caso di specie, risulta dal fascicolo sottoposto alla Corte che, conformemente alla normativa nazionale applicabile, la lavoratrice non registrata come affiliata alla previdenza sociale nazionale durante il periodo di riferimento di dodici mesi, poiché ha lavorato presso un'istituzione dell'Unione, è assimilata ad un soggetto che non svolge attività professionale, e si vede attribuire un assegno di maternità di un importo minimo, fissato sulla base media dei contributi di assicurazione stabilita nello Stato membro interessato, mentre l'assegno di maternità della lavoratrice che ha svolto tutta la propria carriera lavorativa in tale Stato membro è determinato in base ai contributi assicurativi versati al sistema di previdenza sociale nazionale durante il periodo di riferimento.

25. A tal proposito va rilevato che, anche se la legislazione nazionale applicabile non subordina, in quanto tale, il riconoscimento del diritto all'assegno di maternità alla condizione di essere stati affiliati al regime di previdenza sociale nazionale nel corso del periodo di riferimento, nondimeno l'applicazione delle modalità di calcolo dell'assegno in questione porta ad un risultato analogo, dal momento che l'importo della prestazione erogata ad una lavoratrice che abbia servito presso un'istituzione dell'Unione è sostanzialmente inferiore a quello che avrebbe potuto rivendicare se avesse lavorato nel territorio dello Stato membro in questione, versando contributi al regime di previdenza sociale di quest'ultimo.

[...] 27. Ne consegue che una normativa nazionale quale quella di cui al procedimento principale è idonea ad ostacolare e, quindi, a scoraggiare l'esercizio di un'attività professionale al di fuori dello Stato membro in questione o in seno ad un'istituzione dell'Unione o di un'altra organizzazione internazionale, nei limiti in cui una lavoratrice precedentemente o successivamente affiliata al regime previdenziale dello Stato membro in questione, accettando un simile impiego, beneficia, in base a tale regime, di una prestazione d'importo sostanzialmente inferiore a quello a cui avrebbe avuto diritto se non avesse esercitato il proprio diritto alla libera circolazione.

28. Una normativa nazionale siffatta costituisce pertanto un ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori che, in linea di principio, è vietata dall'articolo 45 TFUE.

[...] spetta alle autorità nazionali competenti, qualora esse adottino un provvedimento derogatorio di un principio sancito dal diritto dell'Unione, provare, caso per caso, che tale provvedimento è idoneo a garantire la realizzazione dell'obiettivo invocato e non va al di là di quanto necessario per il suo raggiungimento. Le giustificazioni che possono essere adottate da uno Stato membro devono essere corredate di prove adeguate o di un'analisi dell'idoneità e della proporzionalità della misura restrittiva adottata da tale Stato, nonché degli elementi che consentono di suffragare il suo argomento. Occorre che tale analisi obiettiva, circostanziata e corredata di dati numerici sia idonea a dimostrare, sulla base di dati seri, convergenti e probatori, l'effettiva esistenza di rischi per l'equilibrio del sistema di previdenza sociale (sentenza del 21 gennaio 2016, Commissione/Cipro, C-515/14, EU:C:2016:30, punto 54).

35. Orbene, va rilevato che, nel caso di specie, manca una simile analisi. Infatti, nelle osservazioni scritte presentate alla Corte, il governo lettone si è limitato a dedurre affermazioni del tutto generiche, senza tuttavia fornire elementi di prova che consentano di suffragare il suo argomento secondo cui la normativa nazionale di cui al procedimento principale sarebbe giustificata da motivi d'interesse generale. Per quanto concerne l'asserita giustificazione vertente sul legame diretto tra i contributi versati e l'importo dell'assegno concesso, essa non può essere accolta, dato che la concessione dell'assegno non è soggetta ad alcun obbligo di contribuzione.

36. Di conseguenza, e alla luce degli elementi contenuti nel fascicolo presentato alla Corte, l'ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori di cui al procedimento principale non può essere giustificato.

[...] 38. Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, si deve rispondere alla questione sollevata dichiarando che l'articolo 45 TFUE dev'essere interpretato nel senso che esso osta alla normativa di uno Stato membro, come quella di cui al procedimento principale, che, ai fini della determinazione della base del contributo previdenziale medio per il calcolo dell'assegno di maternità, equipara i mesi del periodo di riferimento durante i quali la persona in questione ha lavorato per un'istituzione dell'Unione, e per i quali non è stata iscritta al regime di previdenza sociale di tale Stato membro, a un periodo di disoccupazione, ed applica agli stessi la base contributiva media di assicurazione stabilita in detto Stato membro, con l'effetto di ridurre sostanzialmente l'importo dell'assegno di maternità concesso a tale persona rispetto a quello cui essa avrebbe avuto diritto se avesse svolto attività lavorativa unicamente nello Stato membro in questione. »

6 dicembre 2018, causa C-675/17, *Ministero della Salute/Hannes Preindl*, EU:C:2018:990

*Nel 2013, il sig. Preindl, cittadino italiano, presentava al Ministero della Salute italiano, ai fini dell'esercizio in Italia della professione di odontoiatra, un'istanza di riconoscimento del titolo di «Doktor der Zahnheilkunde», rilasciatogli lo stesso anno dall'Università di Medicina di Innsbruck. Con decreto del 20 maggio 2013, il Ministero riconosceva tale titolo dopo aver esaminato il documento rilasciato dall'autorità competente austriaca (l'Ordine degli Odontoiatri austriaco), attestante il rispetto dei requisiti minimi prescritti dall'articolo 34 della direttiva 2005/36. Nel 2014, il sig. Preindl presentava al Ministero, al fine di esercitare in Italia anche la professione di «medico chirurgo», un'istanza di riconoscimento del titolo di «Doktor der Gesamten Heilkunde», rilasciatogli lo stesso anno dall'Università di Medicina di Innsbruck. Il Ministero, tuttavia, gli negava il riconoscimento di quest'ultimo titolo sulla base del rilievo che la direttiva 2005/36 relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali non prevedrebbe che una persona possa effettuare contemporaneamente due formazioni. Numerosi esami sostenuti dal sig. Preindl, infatti, erano stati valutati contestualmente ai fini del rilascio sia del titolo di odontoiatra che del titolo di medico. Orbene, la simultanea iscrizione a due corsi di laurea, benché ammessa dal diritto austriaco, è espressamente vietata dal diritto italiano, il quale prevede l'obbligo di formazione a tempo pieno. Di fronte a tale diniego, il sig. Preindl adiva le autorità giurisdizionali amministrative italiane. In tale frangente, il Consiglio di Stato chiedeva alla Corte se la direttiva imponga a uno Stato membro, la cui normativa prevede l'obbligo di formazione a tempo pieno e il divieto della contemporanea iscrizione a due formazioni, di riconoscere in modo automatico i titoli rilasciati in un altro Stato membro al termine di formazioni in parte simultanee. Chiedeva, inoltre, se, nel caso di risposta affermativa, l'articolo 22, lettera a), e l'articolo 21 della direttiva possano interpretarsi nel senso che all'Autorità dello Stato membro al quale è chiesto il riconoscimento sia comunque consentito verificare la condizione che la durata complessiva, il livello e la qualità di siffatta formazione non siano inferiori a quelli della formazione continua a tempo pieno.*

*La Corte, in risposta, si è così pronunciata:*

*« Sulla prima questione*

[...] 27. A tal riguardo, occorre ricordare, come risulta dal considerando 19 della direttiva 2005/36, che quest'ultima prevede, per quanto attiene in particolare alle professioni di medico e di odontoiatra, un sistema di riconoscimento automatico dei titoli di formazione basato sul coordinamento delle condizioni minime di formazione (v., in tal senso, sentenza del 30 aprile 2014, *Ordre des architectes*, C-365/13, EU:C:2014:280, punto 20).

28. L'articolo 21, paragrafo 1, della direttiva 2005/36, relativo al riconoscimento automatico, prevede infatti che ogni Stato membro riconosca, segnatamente, i titoli di formazione di medico, che

danno accesso alle attività professionali di medico con formazione di base e di dentista di cui, rispettivamente, all'allegato V, punti 5.1.1 e 5.3.2, della citata direttiva, conformi alle condizioni minime di formazione di cui rispettivamente agli articoli 24 e 34 della direttiva stessa, e attribuisce loro, ai fini dell'accesso alle attività professionali e del loro esercizio, gli stessi effetti sul suo territorio che hanno i titoli di formazione che esso rilascia.

29. Inoltre, l'articolo 22, lettera a), della direttiva 2005/36 prevede che, per talune formazioni, tra cui la formazione medica di base e di dentista previste rispettivamente agli articoli 24 e 34 della citata direttiva, gli Stati membri possano autorizzare una formazione a tempo parziale alle condizioni previste dalle autorità competenti di detti Stati membri, sempreché la durata complessiva, il livello e la qualità di siffatta formazione non siano inferiori a quelli della formazione continua a tempo pieno.

30. Infine, occorre sottolineare che nessuna disposizione della direttiva menzionata osta a che gli Stati membri autorizzino la simultanea iscrizione a più formazioni.

31. Pertanto, il riconoscimento dei titoli di formazione, tra cui in particolare il titolo di medico con formazione di base e il titolo di dentista, è automatico e incondizionato nel senso che obbliga gli Stati membri a riconoscere l'equipollenza dei titoli di formazione di cui alla direttiva 2005/36, senza facoltà di esigere dagli interessati il rispetto di condizioni ulteriori rispetto a quelle stabilite da detta direttiva. Siffatto riconoscimento si basa sulla reciproca fiducia degli Stati membri quanto al carattere sufficiente dei titoli di formazione rilasciati dagli altri Stati membri, e tale fiducia si basa su un sistema di formazione il cui livello è stato fissato di comune accordo (v., per analogia, sentenza del 19 giugno 2003, Tennah-Durez, C-110/01, EU:C:2003:357, punto 30).

32. Pertanto, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che gli articoli 21, 22 e 24 della direttiva 2005/36 devono essere interpretati nel senso che impongono ad uno Stato membro, la cui normativa prevede l'obbligo di formazione a tempo pieno e il divieto della contemporanea iscrizione a due formazioni, di riconoscere in modo automatico i titoli di formazione previsti da tale direttiva e rilasciati in un altro Stato membro al termine di formazioni in parte concomitanti.

#### *Sulla seconda questione*

[...] 36. A tale riguardo si può rilevare che un sistema di riconoscimento automatico e incondizionato dei titoli di formazione quale quello previsto dall'articolo 21 della direttiva 2005/36 sarebbe gravemente compromesso se gli Stati membri potessero mettere in discussione, a loro piacimento, la fondatezza della decisione dell'autorità competente di un altro Stato membro di rilasciare il suddetto titolo (v., per analogia, sentenza del 19 giugno 2003, Tennah-Durez, C-110/01, EU:C:2003:357, punto 75).

37. Orbene, il carattere automatico e incondizionato del riconoscimento dei titoli di formazione rimane immutato quando lo Stato membro d'origine rilascia un titolo di formazione al termine di una formazione medica di base o di una formazione di dentista, dispensata ai sensi dell'articolo 22, lettera a), della direttiva 2005/36. Anche in tale contesto, spetta alle competenti autorità dello Stato membro d'origine, restando invece escluse quelle dello Stato membro ospitante, far sì che la durata complessiva, il livello e la qualità delle formazioni a tempo parziale non siano inferiori a quelli delle formazioni continue a tempo pieno e, più in generale, che tutti i requisiti previsti dalla direttiva 2005/36 siano pienamente soddisfatti.

38. Ad ogni buon conto, occorre precisare che l'articolo 50, paragrafo 2, della direttiva 2005/36 consente allo Stato membro ospitante, in caso di dubbio fondato, di richiedere alle autorità competenti di uno Stato membro una conferma dell'autenticità degli attestati e dei titoli di formazione rilasciati in questo altro Stato membro nonché, eventualmente, la conferma del fatto che il beneficiario soddisfa, per le professioni prese in considerazione da tale direttiva, le condizioni minime di formazione dalla stessa richieste.

39. Uno strumento del genere consente, del resto, allo Stato membro ospitante di verificare che gli attestati e i titoli di formazione che gli vengono sottoposti possano beneficiare del riconoscimento

automatico e incondizionato (v., per analogia, sentenza del 19 giugno 2003, Tennah-Durez, C-110/01, EU:C:2003:357, punto 76).

40. Pertanto, qualora un corso di studi soddisfi i requisiti di formazione stabiliti dalla direttiva 2005/36, circostanza che spetta all'autorità dello Stato membro che rilascia il titolo di formazione verificare, le autorità dello Stato membro ospitante non possono negare il riconoscimento di tale titolo. Il fatto che l'interessato abbia seguito una formazione a tempo parziale, ai sensi dell'articolo 22, lettera a), della direttiva menzionata, o più corsi di laurea contemporaneamente o durante periodi che in parte si sovrappongono è irrilevante al riguardo laddove i requisiti in materia di formazione previsti dalla direttiva in parola sono soddisfatti.

41. Alla luce delle considerazioni sin qui svolte, occorre rispondere alla seconda questione dichiarando che l'articolo 21 e l'articolo 22, lettera a), della direttiva 2005/36 devono essere interpretati nel senso che ostano a che lo Stato membro ospitante verifichi il rispetto della condizione che la durata complessiva, il livello e la qualità delle formazioni a tempo parziale non siano inferiori a quelli delle formazioni continue a tempo pieno. »

### 2.3. Deroghe

26 febbraio 1975, *Carmelo Angelo Bonsignore c. Oberstadtdirektor der Stadt Köln*, causa 67/74, Racc. 297.

*Il signor Bonsignore, cittadino italiano residente nella Repubblica federale di Germania, veniva condannato per possesso illegale di arma da fuoco e per omicidio colposo. In seguito a questa condanna penale la competente autorità di polizia emanava nei suoi confronti un provvedimento di espulsione a norma della legge sugli stranieri, 28 aprile 1965, e della legge 22 luglio 1969 adottata per attuare nella Repubblica federale di Germania la direttiva 64/221/CEE relativa al coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento ed il soggiorno degli stranieri, giustificati da motivi d'ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica.*

*Il signor Bonsignore impugnava il provvedimento di espulsione avanti al Verwaltungsgericht che, ritenendolo non giustificato da ragioni di prevenzione specifica, chiedeva alla Corte di giustizia di interpretare la direttiva 64/221/CEE, onde garantire alla legge nazionale di attuazione un'applicazione conforme al diritto comunitario.*

*La Corte ha osservato:*

« 5. A termini dell'art. 3, nn. 1 e 2 della direttiva n 64/221, “i provvedimenti di ordine pubblico o di pubblica sicurezza devono essere adottati esclusivamente in relazione al comportamento personale dell'individuo nei riguardi del quale essi sono applicati” e “la sola esistenza di condanne penali non può automaticamente giustificare l'adozione di tali provvedimenti”. Tali disposizioni vanno interpretate alla luce degli obiettivi della direttiva, che mira in particolare a coordinare i provvedimenti miranti alla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica, tutela contemplata dagli artt. 48-56 del Trattato, onde conciliare l'applicazione di tali provvedimenti con il principio fondamentale della libera circolazione delle persone nella Comunità e l'abolizione di qualsiasi discriminazione, nell'ambito di applicazione del Trattato, tra i cittadini nazionali e quelli degli altri Stati membri.

6. In questa prospettiva, da una disamina dell'art. 3 della direttiva risulta che non possono essere presi in considerazione, nei confronti dei cittadini degli Stati membri della Comunità, per quanto concerne i provvedimenti intesi alla tutela dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza, i motivi che prescindano dal caso singolo, come pure risulta fra l'altro da una disamina del n. 1, in forza del quale è «esclusivamente “ determinante il “comportamento personale » di coloro nei cui confronti i provvedimenti vengono applicati.

Dato che le deroghe alle norme relative alla libera circolazione delle persone costituiscono delle eccezioni da interpretarsi in senso restrittivo, la nozione di “comportamento personale” sta a significare che un provvedimento d'espulsione può venir adottato soltanto per minacce all'ordine pubblico ed alla pubblica sicurezza che potrebbero essere poste in atto dall'individuo nei cui confronti il procedimento stesso è stato emanato.

7. Le questioni sottoposte a questa Corte vanno quindi risolte nel senso che l'art. 3, nn. 1 e 2 della direttiva n. 64/221 osta all'espulsione di un cittadino di uno Stato membro, qualora questo provvedimento venga adottato nell'intento di dissuadere altri stranieri, cioè qualora esso sia fondato, secondo i termini usati dal giudice *a quo*, su considerazioni di “prevenzione generale” »

28 ottobre 1975, *Roland Rutili c. Ministre de l'Intérieur*, causa 36/75, Racc. 1219.

*Il signor Roland Rutili, cittadino italiano, risiedeva in Francia dove svolgeva attività politica-sindacale. Nel 1968 il Ministro dell'interno emanava nei suoi confronti un provvedimento di espulsione poi commutato in un provvedimento di confino nel dipartimento di Puy-de-Dôme. In seguito, il provvedimento veniva revocato e sostituito da un provvedimento avente ad oggetto il divieto di soggiorno nei dipartimenti della Moselle, della Meurthe-et-Moselle, della Meuse e dei Vosges.*

*Nel 1970 il signor Rutili richiedeva il rilascio di una carta di soggiorno di cittadino di uno Stato membro della Comunità. Non avendo ottenuto dal Ministro risposta nei termini di legge, il signor Rutili impugnava il silenzio-rifiuto avanti al tribunale amministrativo di Parigi. Nelle more del processo gli veniva rilasciata la carta di soggiorno di cittadino di uno Stato membro della Comunità da lui richiesta con validità di cinque anni unitamente ad un altro provvedimento di divieto di soggiorno nei dipartimenti della Moselle, della Meurthe-et-Moselle, della Meuse e dei Vosges. Dalla motivazione di quest'ultimo risultava che la presenza del signor Rutili nei citati dipartimenti veniva considerata dal Ministro dell'interno, per via dell'attività sindacale svolta dal ricorrente, come atta a turbare l'ordine pubblico.*

*Il signor Rutili adiva nuovamente il tribunale amministrativo di Parigi chiedendo l'annullamento del provvedimento con cui si limitava la validità territoriale del suo permesso di soggiorno. Il tribunale adito chiedeva alla Corte di giustizia di interpretare la nozione di ordine pubblico come giustificazione delle limitazioni alla libera circolazione delle persone nella Comunità ai sensi dell'art. 48, n. 3 TCE (ora art. 45 TFUE).*

*In merito a quale sia il senso da attribuirsi ai termini « limitazioni giustificate » di cui all'art. 48, n. 3 TCE (ora art. 45 TFUE), la Corte ha osservato:*

«23. L'espressione “limitazioni giustificate”, contenuta in detto articolo, sta a significare che sono ammissibili, per quanto riguarda particolarmente il diritto di spostarsi liberamente e di soggiorno dei cittadini degli Stati membri, solo le limitazioni conformi alle esigenze del diritto, ivi compreso il diritto comunitario».

*Sulla giustificazione dei provvedimenti di ordine pubblico sotto il profilo del diritto sostanziale, la Corte ha osservato:*

«26. In forza della riserva di cui all'art. 48 [ora art. 45 TFUE], n. 3, gli Stati membri restano sostanzialmente liberi di determinare, conformemente alle loro necessità nazionali, le esigenze dell'ordine pubblico.

27. Tale nozione, tuttavia, nel contesto comunitario e, in specie, in quanto autorizza una deroga ai principi fondamentali della parità di trattamento e della libera circolazione dei lavoratori, va intesa in senso restrittivo, di guisa che la sua portata non può essere determinata unilateralmente da ciascuno Stato membro senza il controllo delle istituzioni comunitarie.

28. Quindi, i diritti dei cittadini degli Stati membri di entrare nel territorio di un altro Stato membro, di soggiornarvi e di spostarsi nell'ambito di esso, possono venir limitati solo nell'ipotesi in cui la loro presenza od il loro comportamento costituisca una minaccia effettiva ed abbastanza grave per l'ordine pubblico.

29. All'uopo, l'art. 3 della direttiva n. 64/221 impone agli Stati membri l'obbligo di applicare tale criterio alla situazione individuale di qualsiasi persona tutelata dal diritto comunitario, astenendosi da valutazioni complessive.

30. Inoltre, l'art. 2 della stessa direttiva dispone che i motivi d'ordine pubblico non possono venir distolti dalla funzione loro propria, cioè "invocati per fini economici".

31. L'art. 8 del regolamento n. 1612/68, che garantisce la parità di trattamento in materia d'iscrizione alle organizzazioni sindacali e d'esercizio dei diritti sindacali, rende manifesto che la riserva relativa all'ordine pubblico non può venir invocata nemmeno per motivi attinenti all'esercizio di tali diritti.

32. Considerate nel loro complesso, tali restrizioni dei poteri degli Stati membri in materia di polizia relativa agli stranieri appaiono come la manifestazione specifica di un principio più generale, sancito dagli artt. 8, 9, 10 e 11 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e ratificata da tutti gli Stati membri, e dall'art. 2 del protocollo n. 4 della stessa Convenzione, firmata a Strasburgo il 16 settembre 1963, i quali stabiliscono, in termini identici, che le restrizioni apportate, in nome delle esigenze di ordine pubblico e di sicurezza pubblica, ai diritti tutelati dagli articoli testé citati non possono andare oltre ciò che è necessario per il soddisfacimento di tali esigenze "in una società democratica" ».

*Sulla giustificazione dei provvedimenti di ordine pubblico sotto il profilo procedurale, la Corte ha osservato:*

« 33. A termini del 3) considerando del suo preambolo, la direttiva n. 64/221 persegue, tra l'altro, l'obiettivo di "offrire in ogni Stato membro, ai cittadini degli altri Stati membri, idonei mezzi di ricorso avverso gli atti amministrativi" nel settore dei provvedimenti basati sulla tutela dell'ordine pubblico.

34. A termini dell'art. 8 della stessa direttiva, l'interessato deve poter esperire, avverso i provvedimenti adottati nei suoi confronti "i ricorsi consentiti ai cittadini avverso gli atti amministrativi".

35. In mancanza, l'interessato deve avere almeno, a termini dell'art. 9, la possibilità di far valere le proprie ragioni davanti ad un'autorità competente, diversa da quella che ha adottato il provvedimento restrittivo della sua libertà.

36. Inoltre, l'art. 6 della direttiva dispone che i motivi sui quali si basa un provvedimento che lo riguarda vanno resi noti all'interessato, salvo il caso che vi ostino ragioni inerenti alla sicurezza dello Stato.

37. Risulta da tali disposizioni che qualsiasi persona tutelata dalle summenzionate disposizioni deve godere di una duplice garanzia, che consiste nella comunicazione della motivazione di ogni provvedimento restrittivo adottato nei suoi confronti e nell'attribuzione di un rimedio giuridico.

38. Va precisato che gli Stati membri devono adottare ogni opportuno provvedimento onde garantire, a qualsiasi persona colpita da un provvedimento restrittivo, di poter effettivamente fruire di questa duplice tutela.

39. Tale esigenza implica fra l'altro, a carico dello Stato interessato, la comunicazione al destinatario, all'atto stesso della notifica del provvedimento restrittivo adottato nei suoi confronti, della motivazione circostanziata e completa del provvedimento, onde porlo nella condizione di potersi efficacemente difendere ».

*Sulla giustificazione dei divieti di soggiorno limitati ad una parte del territorio nazionale, la*

*Corte ha osservato:*

« 46. Il diritto d'ingresso nel territorio degli Stati membri, nonché il diritto di soggiornarvi e di spostarvi liberamente, è definito dal Trattato con riferimento all'intero territorio di tali Stati e non con riferimento alle sue suddivisioni interne.

47. La riserva di cui all'art. 48 [ora art. 45 TFUE], n. 3, in merito alla tutela dell'ordine pubblico, ha la stessa portata dei diritti al cui esercizio essa consente di apportare limitazioni.

48. Ne consegue che, in forza della riserva contenuta *ad hoc* nell'art. 48 [ora art. 45 TFUE], n. 3, i divieti di soggiorno possono riguardare solo l'intero territorio nazionale.

49. Per quanto riguarda, viceversa, i divieti di soggiorno parziali, limitati a talune circoscrizioni territoriali, i singoli tutelati dal diritto comunitario devono, in forza dell'art. 7 del Trattato e nel settore d'applicazione di tale disposizione, venir posti su un piede di parità coi cittadini dello Stato membro di cui trattasi.

50. Ne consegue che uno stato membro può applicare, al cittadino di un altro Stato membro cui pure si applicano le disposizioni del Trattato, divieti di soggiorno territorialmente limitati solo nei casi in cui tali divieti possono venir applicati ai propri cittadini.

51. La seconda questione va quindi risolta nel senso che la legittimità dei provvedimenti destinati alla tutela dell'ordine pubblico va valutata alla luce dell'intera normativa comunitaria avente ad oggetto, in primo luogo, di limitare il potere discrezionale degli Stati membri in materia e, in secondo luogo, di garantire la difesa dei diritti dei singoli nei cui confronti vengono applicati i provvedimenti restrittivi.

52. Tali limiti e garanzie risultano fra l'altro dall'obbligo, imposto agli Stati membri, di basare i loro provvedimenti esclusivamente sul comportamento individuale dei singoli destinatari, di astenersi da qualsiasi provvedimento, in materia, che venga utilizzato per fini che esulano dalle esigenze d'ordine pubblico o pregiudichino l'esercizio dei diritti sindacali, di comunicare immediatamente, a qualsiasi persona colpita da un provvedimento restrittivo – salvo il caso in cui vi ostino ragioni pertinenti alla sicurezza dello Stato – i motivi che sono alla base del provvedimento stesso, ed infine di garantire l'esercizio effettivo dei rimedi giuridici.

53. In particolare, provvedimenti restrittivi del diritto di soggiorno, limitati ad una parte del territorio nazionale, possono venir adottati da uno Stato membro, nei confronti dei cittadini di altri Stati membri cui pure si applica il Trattato, solo negli stessi casi e concorrendo i medesimi presupposti per l'applicazione di tali provvedimenti ai cittadini dello Stato di cui trattasi ».

8 aprile 1976, *Jean Noël Royer*, causa 48/75, Racc. 497.

*Il signor Jean Noël Royer, cittadino francese residente a Lisieux, veniva penalmente perseguito per ingresso e soggiorno illegale nel territorio belga. Infatti, il signor Royer aveva, per ben due volte, raggiunto la moglie che gestiva un café-dancing a Liegi senza, tuttavia, ottemperare all'obbligo di iscriversi nel registro della popolazione residente. Per questo motivo, al signor Royer, fermato durante un'operazione di polizia, veniva ingiunto di lasciare il Belgio e di non rientrarvi più.*

*Successivamente, il signor Royer, in violazione del suddetto ordine, rientrava illegalmente in Belgio, veniva, nuovamente, fermato dalla polizia e, quindi, sottoposto a procedimento penale, a conclusione della quale gli veniva notificato un decreto ministeriale di espulsione motivato oltre che dall'inadempimento del signor Royer delle formalità richieste per il soggiorno in Belgio, anche da ragioni di ordine pubblico poiché il signor Royer era stato, precedentemente, condannato in Francia per sfruttamento della prostituzione e ripetutamente processato, senza, però, subire alcuna condanna, per rapina a mano armata.*

*Il giudice dell'azione penale, il Tribunal de première instance di Liegi, ai fini della risoluzione della controversia, sospendeva il procedimento e rinviava alla Corte di giustizia. Il giudice adito, sostanzialmente chiedeva alla Corte di verificare se il diritto di risiedere nel territorio della Comunità*

*fosse indipendente dal possesso di un permesso e se, non conformandosi ai requisiti amministrativi previsti per il rilascio del suddetto permesso, potesse costituire un valido motivo di espulsione dal territorio di uno Stato membro.*

*La Corte ha osservato:*

« 19/22. A norma dell'art. 48 [ora art. 45 TFUE], la libera circolazione dei lavoratori è garantita nell'ambito della Comunità. Essa implica il diritto (cfr. il n. 3 dello stesso articolo) di accedere al territorio degli Stati membri, di spostarsi liberamente, di dimorarvi al fine di svolgere un'attività lavorativa e di rimanervi dopo la fine di questa. A norma dell'art. 52 [ora art. 49 TFUE], le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro vengono gradatamente soppresse; la soppressione deve essere completa alla fine del periodo transitorio. Secondo l'art. 59 [ora art. 56 TFUE] vanno soppresse nello stesso modo le restrizioni alla libera prestazione dei servizi nell'ambito della Comunità.

23/24. Queste disposizioni, che si risolvono nel divieto per gli Stati membri di porre restrizioni od ostacoli all'ingresso ed alla dimora nel loro territorio di cittadini degli altri Stati membri, hanno l'effetto di attribuire direttamente dei diritti a chiunque rientri nella sfera d'applicazione *ratione personae* di detti articoli, che sono stati ulteriormente precisati dalle disposizioni adottate per l'attuazione del Trattato, sotto forma di regolamenti o di direttive. Quest'interpretazione è stata accolta da tutti gli atti di diritto derivato emanati per l'attuazione delle menzionate disposizioni del trattato.

25/27. Così, l'art. 1 del regolamento n. 1612/68 stabilisce che qualsiasi cittadino di uno Stato membro, indipendentemente dal luogo di residenza, ha « il diritto di accedere ad un'attività subordinata e di esercitarla nel territorio di un altro Stato membro », mentre l'art. 10 dello stesso regolamento estende « il diritto di stabilirsi » ai membri della famiglia del beneficiario. L'art. 4 della direttiva n. 68/360 stabilisce che gli Stati membri riconoscono « il diritto di soggiorno nel loro territorio » alle persone di cui trattasi, soggiungendo che detto diritto viene « comprovato » col rilascio di un determinato documento di soggiorno. A sua volta, la direttiva n. 73/148 dichiara nella motivazione che la libertà di stabilimento può essere pienamente realizzata soltanto « se ai beneficiari è riconosciuto un diritto di soggiorno permanente » e che la libera prestazione di servizi implica che al prestatore e al destinatario sia garantito « il diritto di soggiorno corrispondente alla durata della prestazione ».

28/29. Queste disposizioni mostrano che i legislatori della Comunità si rendevano conto del fatto che, coi regolamenti e con le direttive di cui trattasi, senza attribuire nuovi diritti alle persone protette dal diritto comunitario, essi hanno precisato la sfera d'applicazione e le modalità d'esercizio di diritti attribuiti direttamente dal Trattato. È quindi evidente che la riserva contenuta negli artt. 48 [ora art. 45 TFUE], n. 3, e 56 [ora art. 52 TFUE], n. 1, del Trattato, relativa alla salvaguardia dell'ordine pubblico, della pubblica sicurezza e della sanità pubblica, va intesa non già come un presupposto per l'acquisto del diritto d'ingresso e di dimora, ma come facoltà di restringere, in casi singoli e per giustificati motivi, l'esercizio di un diritto derivante direttamente dal trattato.

31/33. A) Da quanto precede si desume che il diritto dei cittadini di uno Stato membro di entrare nel territorio di un altro Stato membro e di dimorarvi, per gli scopi voluti dal trattato – in specie per cercarvi o svolgere un'attività professionale, subordinata o indipendente, o per ricongiungersi alla moglie o alla famiglia – è un diritto attribuito direttamente dal Trattato o, a seconda dei casi, dalle disposizioni adottate per la sua attuazione. Se ne deve concludere che questo diritto si acquista indipendentemente dal rilascio di un documento di soggiorno da parte della competente autorità di uno Stato membro. 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 del cittadino di un altro Stato membro nei confronti delle norme comunitarie.

34/36. B) A norma dell'art. 4, nn. 1 e 2 della direttiva 68/360 e salvo restando quanto dispone



l'art. 10 della stessa direttiva, gli Stati membri « riconoscono » il diritto di dimora nel loro territorio alle persone che siano in grado di esibire i documenti indicati dalla direttiva stessa, mentre il diritto di dimora viene « comprovato » mediante il rilascio di un'apposita carta di soggiorno. Le menzionate disposizioni della direttiva hanno lo scopo di determinare le modalità pratiche dell'esercizio di diritti attribuiti direttamente dal Trattato. Ne consegue che il diritto di dimora va riconosciuto dalle autorità degli stati membri a chiunque rientri nelle categorie indicate dall'art. 1 della direttiva e sia in grado di dimostrare, mediante esibizione dei documenti contemplati dall'art. 4, n. 3, di appartenere ad una di dette categorie.

37. La questione va quindi risolta nel senso che l'art. 4 della direttiva n. 68/360 implica, per gli Stati membri, l'obbligo di rilasciare il documento di soggiorno a chiunque dimostri, mediante gli appositi documenti, di appartenere ad una delle categorie contemplate dall'art. 1 della stessa direttiva.

38/40. C) Da quanto precede si desume inoltre che la semplice omissione, da parte del cittadino di uno Stato membro, delle formalità di legge relative all'ingresso, al trasferimento ed al soggiorno degli stranieri non può giustificare un provvedimento d'espulsione. Trattandosi dell'esercizio di un diritto acquistato in forza dello stesso Trattato, un comportamento del genere non può essere considerato come di per se lesivo dell'ordine o della sicurezza pubblici. Sarebbe quindi in contrasto con le disposizioni del Trattato qualsiasi provvedimento d'espulsione, adottato dalle autorità di uno Stato membro a carico di un cittadino di un altro Stato membro protetto dal Trattato, che fosse motivato esclusivamente dall'omissione, da parte dell'espulso, di sottoporsi alle formalità di legge relative al controllo degli stranieri ovvero dalla mancanza del documento di soggiorno.

41/42. In proposito si deve tuttavia precisare, anzitutto che gli Stati membri restano liberi di espellere dal loro territorio un cittadino di un altro Stato membro qualora l'ordine e la sicurezza pubblici siano minacciati per motivi diversi dall'omissione delle formalità relative al controllo degli stranieri, salvi restando i limiti imposti al loro potere discrezionale dal diritto comunitario, limiti precisati dalla Corte nella sentenza 26 ottobre 1975 (causa 36-75, Rutili). In secondo luogo, il diritto comunitario non vieta agli Stati membri di reprimere la violazione delle disposizioni nazionali relative al controllo degli stranieri con opportune sanzioni – diverse dall'espulsione – atte a garantire l'osservanza delle disposizioni stesse.

43/44. Per quanto riguarda la questione del se uno Stato membro possa adottare provvedimenti provvisori restrittivi della libertà nei confronti di uno straniero protetto dal Trattato, in funzione della sua espulsione, si deve affermare in primo luogo che provvedimenti del genere non sono concepibili nel caso in cui l'espulsione dal territorio sia in contrasto col Trattato. In secondo luogo, la legittimità del provvedimento provvisorio restrittivo della libertà adottato nei confronti di uno straniero che non abbia dimostrato di essere protetto dal trattato o che venga espulso per motivi diversi dall'omissione delle formalità relative al controllo degli stranieri, dipende dalle norme di diritto nazionale e dagli impegni internazionali assunti dallo Stato membro di cui trattasi, mentre il diritto comunitario come tale non impone a tutt'oggi agli Stati membri obblighi specifici in proposito.

45/48. D) A norma dell'art. 3, n. 1, della direttiva n. 64/221, « i provvedimenti di ordine pubblico o di pubblica sicurezza devono essere adottati esclusivamente in relazione al comportamento personale dell'individuo nei riguardi del quale essi sono applicati ». Questa disposizione impone agli stati membri l'obbligo di esercitare il loro potere discrezionale, per quanto riguarda le esigenze dell'ordine e della sicurezza pubblici, tenendo conto della situazione individuale delle persone protette dal diritto comunitario, non già in base a valutazioni globali. Da quanto precede emerge tuttavia che il fatto di aver omesso di compiere le formalità di legge relative all'ingresso, al trasferimento ed al soggiorno degli stranieri non può, di per sé, costituire una lesione dell'ordine o della sicurezza pubblici ai sensi del Trattato. Detto comportamento non può quindi provocare di per sé i provvedimenti contemplati dall'art. 3 della menzionata direttiva.

49. È perciò evidente che questa parte delle questioni è divenuta, in considerazione di quanto precede, priva di oggetto.

50/51. Le questioni vanno quindi risolte nel senso che il diritto, per i cittadini di uno Stato membro, di entrare nel territorio di un altro Stato membro e di dimorarvi è attribuito, a chiunque rientri nella sfera d'applicazione del diritto comunitario, direttamente dal Trattato – in specie dagli artt. 48, 52 e 59 – ovvero, a seconda dei casi, dalle disposizioni adottate per la sua attuazione, indipendentemente da qualsiasi documento di soggiorno rilasciato dallo stato ospitante. La semplice omissione, da parte del cittadino di uno Stato membro, delle formalità relative all'ingresso, al trasferimento ed al soggiorno degli stranieri non è atta a costituire di per se un comportamento pericoloso per l'ordine o per la sicurezza pubblici e non può quindi giustificare da sola un provvedimento d'espulsione ne l'arresto provvisorio in attesa di tale provvedimento ».

*Sulla possibilità del giudice adito, tenuto conto del diritto comunitario, di dar luogo ad immediati atti di esecuzione di provvedimenti di espulsione, ovvero se siano efficaci solo dopo l'esperimento delle impugnazioni dinanzi allo stesso, la Corte ha osservato:*

« 53/55. A norma dell'art. 8 della direttiva n. 64/221, chiunque sia colpito da un provvedimento di espulsione deve poter esperire avverso detto provvedimento i ricorsi consentiti ai cittadini nazionali contro gli atti amministrativi. In mancanza di ciò, a norma dell'art. 9 l'interessato deve avere almeno la possibilità di far valere le proprie ragioni davanti ad un'autorità competente, diversa da quella che ha adottato il provvedimento restrittivo della sua libertà. In proposito va precisato che gli Stati membri devono adottare ogni opportuno provvedimento onde garantire, a chiunque sia colpito da un provvedimento restrittivo del genere, di poter effettivamente fruire della tutela costituita dall'esercizio di detto diritto di ricorso.

56/59. Questa garanzia sarebbe tuttavia puramente illusoria se gli Stati membri, dando immediata esecuzione al provvedimento d'espulsione, potessero privare l'interessato della possibilità di valersi efficacemente dei rimedi garantitigli dalla direttiva n. 64/221. Nel caso dei ricorsi giurisdizionali contemplati dall'art. 8 di detta direttiva, l'interessato deve almeno avere la possibilità, prima che il provvedimento d'espulsione venga eseguito, di proporre il ricorso e di ottenere quindi la sospensione del provvedimento adottato nei suoi confronti. Questa conclusione emerge del pari dal rapporto stabilito dalla direttiva fra l'art. 8 e l'art. 9, dato che il procedimento contemplato da quest'ultimo articolo è prescritto, fra l'altro, ogni volta che i ricorsi giurisdizionali di cui all'art. 8 « non hanno effetto sospensivo ». A norma dell'art. 9, il ricorso ad un'autorità competente deve, tranne in caso di urgenza, precedere il provvedimento di espulsione.

60/61. Da quanto precede si desume che, nei casi in cui è consentito il ricorso giurisdizionale ai sensi dell'art. 8, il provvedimento d'espulsione non può divenire esecutivo prima che l'interessato sia stato posto in grado di proporre il ricorso stesso. Nel caso in cui il ricorso non sia consentito ovvero, pur essendo possibile, non abbia effetto sospensivo, il provvedimento non può essere adottato – tranne in caso d'urgenza comprovata – prima che l'interessato sia stato posto in grado di adire l'autorità indicata dall'art. 9 della direttiva n. 64/221 e prima che questa si sia pronunciata ».

18 maggio 1982, *Rezguia Adoui c. Stato Belga e Città di Liegi, Dominique Cornuaille c. Stato Belga*, cause riunite 115 e 116/81, Racc. 1665.

*La legge belga 21 agosto 1948, che abolisce la disciplina legale della prostituzione, vieta l'adescamento, l'incitamento al vizio, lo sfruttamento della prostituzione, la tenuta dei locali di meretricio o di case di prostituzione e il lenocinio. essa contempla la possibilità che vengano emanati regolamenti comunali a carattere integrativo ove si proponano lo scopo di tutelare la morale o la quiete pubbliche. Il regolamento di polizia della Città di Liegi 25 marzo 1957 e i decreti successivi dispongono che, a coloro che sono dediti alla prostituzione, è vietato esporsi alla vista dei passanti, che le porte e le finestre dei locali ove essi praticano la loro attività devono essere chiuse ed impedire la vista dell'interno, e che agli stessi soggetti è vietato stazionare sulla via in prossimità di tali locali.*

*Alle signore Adoui e Cornuaille, attrici nelle cause principali, cittadine francesi, veniva rifiutato il permesso di soggiorno nel territorio belga da parte dell'autorità amministrativa motivato dal comportamento delle interessate, ritenuto contrario all'ordine pubblico poiché esse svolgevano l'attività di cameriere in un bar equivoco dal punto di vista del buon costume.*

*Investita della questione la Corte ha osservato:*

« 8. È opportuno ricordare al riguardo che il richiamo da parte di un'autorità nazionale alla nozione di ordine pubblico presuppone, come la Corte ha dichiarato nella sentenza 27 ottobre 1977 (causa 30/77, Bouchereau, Racc. pag. 1999), l'esistenza di una minaccia effettiva e abbastanza grave per uno degli interessi fondamentali della collettività. Benché il diritto comunitario non vincoli gli Stati membri ad osservare una scala uniforme di valori in merito alla valutazione dei comportamenti che possono considerarsi contrari all'ordine pubblico, va tuttavia rilevato che un comportamento non può considerarsi abbastanza grave da legittimare restrizioni all'accesso o al soggiorno, nel territorio di uno Stato membro, di un cittadino di un altro Stato membro, nel caso in cui il primo Stato non adotti misure repressive o altri provvedimenti concreti ed effettivi volti a reprimerlo, ove lo stesso comportamento sia posto in essere da propri cittadini.

9. (...) uno Stato membro non può, in forza della riserva relativa all'ordine pubblico di cui agli artt. 48 e 56 del Trattato, allontanare dal proprio territorio un cittadino di un altro Stato membro né rifiutargli l'accesso al proprio territorio a motivo di un comportamento che, ove sia posto in essere da cittadini del primo Stato membro, non dà luogo a misure repressive o ad altri provvedimenti concreti ed effettivi volti a combatterlo. (...)

13. L'art. 6 della direttiva n. 64/221 prescrive che vengano portati a conoscenza dell'interessato i motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica su cui è fondato il provvedimento preso nei suoi confronti, salvo il caso in cui vi ostino motivi inerenti alla sicurezza dello Stato. Si evince dallo scopo della direttiva che la comunicazione dei motivi deve essere sufficientemente dettagliata e precisa onde consentire all'interessato la difesa dei propri interessi. Per quanto concerne la lingua da impiegare (...) basta, comunque, che la notifica venga effettuata in condizioni tali da consentire all'interessato di rendersi conto del suo contenuto e dei suoi effetti.»

3 giugno 1986, Commissione c. Francia, causa 307/84, Racc. 1725.

*La Commissione investiva la Corte di giustizia di un ricorso per infrazione ai sensi dell'art. 169 Trattato CEE (ora art. 258 TFUE) per accertare se la Repubblica francese fosse venuta meno agli obblighi imposti dall'art. 48 Trattato CEE (ora art. 45 TFUE) che, per assicurare la libera circolazione dei lavoratori nella Comunità, vieta qualsiasi tipo di discriminazione basata sulla nazionalità. Il codice francese della sanità pubblica indicava, infatti, la cittadinanza nazionale quale requisito essenziale per l'assunzione e la nomina in ruolo come infermiere negli ospedali pubblici. La Corte ha così osservato:*

«11. [...] si deve ricordare anzitutto che, secondo la sentenza 12 febbraio 1974 (Sotgiu/Deutsche Bundespost, 152/73, Racc. pag. 163), la portata della deroga di cui all'art. 48, n. 4, del trattato [ora art. 45 TFUE] non può dipendere dalla natura giuridica del rapporto fra il dipendente e l'amministrazione e che « in mancanza di qualsiasi distinzione nelle norme in esame, è irrilevante accertare se il lavoratore abbia la qualifica di operaio, impiegato privato o impiegato pubblico e se il suo rapporto di lavoro sia disciplinato dal diritto pubblico oppure dal diritto privato. Le nozioni giuridiche utilizzate in questo campo variano a seconda dei singoli Stati e non possono perciò fornire alcun criterio d'interpretazione valido a livello del diritto comunitario». L'accesso a determinati posti non può essere limitato per il fatto che in un determinato Stato membro le persone che occupano tali posti hanno uno stato giuridico che implica la nomina in ruolo. Far

dipendere l'applicazione dell'art. 48, n. 4, del trattato [ora art. 45 TFUE] dalla natura giuridica del rapporto fra il dipendente e l'amministrazione darebbe infatti agli Stati membri la possibilità di estendere a loro piacimento il numero di posti che ricadono sotto questa disposizione eccezionale.

12. Nella sentenza del 17 dicembre 1980 (Commissione/Regno del Belgio, 149/79, Racc. pag. 3881), è stato deciso in particolare che per stabilire se dei posti siano posti nella pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 48, n. 4, del trattato [ora art. 45 TFUE], si deve accertare « se i posti di cui trattasi siano o no caratteristici dell'attività specifica della pubblica amministrazione in quanto incaricata dell'esercizio dei pubblici poteri e responsabile della tutela degli interessi generali dello Stato ». Come la Corte ha inoltre detto in tale sentenza, quest'interpretazione, secondo la quale il criterio per l'applicazione dell'art. 48, n. 4, del trattato [ora art. 45 TFUE] dev'essere funzionale e tener conto della natura dei compiti e delle responsabilità inerenti al posto, è indispensabile per evitare che « l'efficacia pratica e la portata delle disposizioni del trattato relative alla libera circolazione dei lavoratori ed alla parità di trattamento dei cittadini di tutti gli Stati membri siano limitate da interpretazioni della nozione di pubblica amministrazione tratte dal solo diritto nazionale e che ostino all'applicazione delle norme comunitarie ».

13. Dalla sentenza 26 maggio 1982 (Commissione/Regno del Belgio, 148/79, Racc. pag. 1845), si desume infine che, tenuto conto della natura delle mansioni e delle responsabilità che essi implicano, i posti di infermieri o di infermiere nei pubblici ospedali non sono posti nella pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 48, n. 4, del trattato [ora art. 45 TFUE].

14. La seconda questione sollevata dalla presente causa è se la criticata disposizione del codice francese della sanità pubblica contenga una discriminazione vietata dall'art. 48, n. 2, del trattato [ora art. 45 TFUE].

15. Il governo francese ha sostenuto in proposito che l'accesso all'attività di infermiere o di infermiera nei pubblici ospedali non è subordinato ad alcun requisito di cittadinanza e che questi posti sono accessibili per i cittadini di altri Stati membri, qualora si tratti di assumere dipendenti a contratto, non già dipendenti di ruolo.

16. Quest'argomento va disatteso, giacché lo Stato membro convenuto non ha provato che tutti i posti di infermiere o di infermiera offerti nei pubblici ospedali fossero del pari accessibili ai cittadini di altri Stati membri e che, all'atto dell'assunzione, questi fruissero di un regime implicante, a parte la possibilità di promozione a posti nella pubblica amministrazione ai sensi del trattato, vantaggi e garanzie del tutto equivalenti a quelle proprie dello stato giuridico di dipendenti di ruolo che è riservato ai cittadini nazionali.

17. Ciò premesso, si deve concludere che, riservando ai propri cittadini l'assunzione e la nomina in ruolo come infermiere o infermiera nei pubblici ospedali, la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi imposti dall'art. 48 del trattato [ora art. 45 TFUE].

30 maggio 1989, Pilar Allue' e Carmel Mary Coonan c. Università degli studi di Venezia, causa 33/88, Racc. 1591.

*Per la parte in fatto si rinvia a questo capitolo, segnatamente alla sezione 2.2. sul contenuto della libertà di circolazione dei lavoratori subordinati. La Corte, nell'accertare se il lavoro di lettore nelle università debba essere considerato come un impiego nella pubblica amministrazione e se, quindi, debba essere o meno esonerato dalla disciplina sulla libera circolazione delle persone ai sensi dell'art. 48, par. 4, Trattato CEE (ora art. 45 TFUE), ha osservato:*

« 7. A questo proposito si deve ricordare che, come la Corte ha rilevato nella sentenza 3 luglio 1986 (Lawrie-Blum, causa 66/85, Racc. pag. 2121), i posti di insegnante non implicano la partecipazione, diretta o indiretta, all'esercizio dei pubblici poteri e alle mansioni che hanno ad oggetto la tutela degli interessi generali dello Stato e delle altre collettività pubbliche e non

presuppongono, da parte dei loro titolari, l'esistenza di un rapporto particolare di solidarietà nei confronti dello Stato, nonché la reciprocità di diritti e di doveri che costituiscono il fondamento del vincolo di cittadinanza.

8. Inoltre, secondo la costante giurisprudenza della Corte (vedasi, fra l'altro, la sentenza 16 giugno 1987, Commissione/Repubblica italiana, causa 225/85 [.] Racc. pag. 2625), anche qualora si tratti di impieghi nella pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 48, n. 4, del trattato [ora art. 45 TFUE], questa disposizione non può giustificare, dopo che taluni lavoratori di altri Stati membri siano stati ammessi a occupare detti impieghi, discriminazioni nei loro confronti in materia di retribuzione o di altre condizioni di lavoro.

9. La prima questione pregiudiziale va pertanto risolta nel senso che il posto di lettore di lingua straniera nelle università non è un impiego nella pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 48, n. 4, del trattato CEE [ora art. 45 TFUE].».

3 luglio 1986, Deborah Lawrie-Blum c. Land Baden-Württemberg, causa 66/85, Racc. 2121.

*La signora Lawrie-Blum, cittadina britannica, superava presso l'Università di Freiburg l'esame scientifico per l'insegnamento nei licei – ginnasi, ma, in ragione della sua cittadinanza, secondo quanto previsto dai due regolamenti del Ministero della pubblica istruzione e dello sport del 1976 e del 1984, non veniva ammessa al successivo tirocinio che si conclude con il secondo esame di Stato per conseguire l'abilitazione all'insegnamento. La signora Lawrie-Blum agiva, quindi, avanti al tribunale amministrativo (Verwaltungsgericht) di Freiburg sostenendo il contrasto tra le disposizioni nazionali e il divieto di discriminazione in ragione della cittadinanza nell'accesso all'impiego, sancito dalla normativa comunitaria. La domanda veniva respinta nei primi due gradi di giudizio sulla base dell'art. 48, par. 4, Trattato CEE (ora art. 45 TFUE) che sottrae gli impieghi nella pubblica amministrazione alla disciplina comunitaria sulla libera circolazione dei lavoratori. Il giudice d'appello sosteneva, inoltre, che l'insegnamento pubblico non costituisca un'attività economica e, quindi, non rientrasse nel campo d'applicazione del Trattato. La signora Lawrie-Blum ricorreva allora in cassazione (Bundesverwaltungsgericht) che, sospeso il procedimento, rinviava pregiudizialmente alla Corte di giustizia per l'interpretazione della normativa comunitaria in questione. Sulla nozione di lavoratore, la Corte ha osservato:*

«16. Poiché la libera circolazione dei lavoratori costituisce uno dei principi fondamentali della Comunità, la nozione di lavoratore ai sensi dell'art. 48 [ora art. 45 TFUE] non può essere interpretata in vario modo, con riferimento agli ordinamenti nazionali, ma ha portata comunitaria. La nozione comunitaria di lavoratore, che definisce la sfera d'applicazione di tale libertà fondamentale, non può essere interpretata restrittivamente (sentenza 23 marzo 1982, causa 53/81, Levin, Racc. pag. 1035).

17. Tale nozione dev'essere definita in base a criteri obiettivi che caratterizzino il rapporto di lavoro sotto il profilo dei diritti e degli obblighi delle persone interessate. Ora, la caratteristica essenziale del rapporto di lavoro è la circostanza che una persona fornisca, per un certo periodo di tempo, a favore di un'altra e sotto la direzione di quest'ultima, prestazioni in contropartita delle quali riceva una retribuzione.

18. Nella fattispecie, è accertato che il tirocinante è sottoposto, per l'intera durata del tirocinio, alla direzione e alla sorveglianza della scuola alla quale è assegnato, che gli impone le prestazioni da fornire e gli orari di lavoro, e di cui egli deve eseguire le istruzioni e osservare i regolamenti.

Durante una parte sostanziale del tirocinio egli deve impartire lezioni agli alunni della scuola, prestando così, a favore di quest'ultima, servizi che hanno un certo valore economico. Le somme che egli percepisce possono essere considerate come una retribuzione in contropartita dei servizi

prestati e degli obblighi inerenti allo svolgimento del tirocinio. Si deve quindi constatare che, nella fattispecie, i tre criteri per la sussistenza di un rapporto di lavoro sono soddisfatti.

19. Il fatto che il tirocinio per l'insegnamento possa essere considerato, analogamente ai periodi di apprendistato per altre professioni, come una preparazione pratica collegata all'esercizio vero e proprio dell'attività professionale non osta all'applicazione dell'art. 48, n. 1 [ora art. 45 TFUE], se il servizio viene prestato alle stesse condizioni di un'attività subordinata.

20. Ne' si può obiettare che le prestazioni fornite nell'ambito dell'insegnamento non rientrano nel campo di applicazione del trattato in quanto non sarebbero di natura economica. Per l'applicazione dell'art. 48 [ora art. 45 TFUE] e' infatti necessario soltanto che l'attività presenti il carattere di una prestazione di lavoro retribuita, indipendentemente dal settore nel quale essa viene svolta (cfr. sentenza 12 dicembre 1974, causa 36/74, Walrave, Racc. pag. 1405). La natura economica delle attività in questione può d'altronde essere negata per il fatto che esse vengono esercitate in un regime di diritto pubblico; come la Corte ha dichiarato nella sentenza 12 febbraio 1974 (causa 152/73, Sotgiu, Racc. pag. 153), la natura del rapporto giuridico che intercorre fra il lavoratore ed il datore di lavoro – status di diritto pubblico o contratto di diritto privato – e' infatti irrilevante per l'applicazione dell'art. 48 [ora art. 45 TFUE].

21. Neppure la circostanza che il tirocinante svolga solo un numero ridotto di ore di lezione settimanali e percepisca solo una retribuzione inferiore al minimo dello stipendio di un insegnante di ruolo all'inizio della carriera osta alla sua qualificazione come lavoratore. Nella suddetta sentenza Levin, la Corte ha infatti dichiarato che le nozioni di «lavoratore» e di «attività subordinata» devono essere intese in modo da includervi anche coloro che, non svolgendo un'attività a tempo pieno, percepiscono solo una retribuzione inferiore a quella contemplata per l'attività a tempo pieno, purché si tratti dell'esercizio di attività reali ed effettive. Quest'ultima condizione non viene messa in dubbio nella fattispecie».

27 novembre 1991, *Annegert Bleis c. Ministère de l'Éducation nationale*, causa C-4/91, Racc. I-5627.

*La signora Annegert Bleis, cittadina tedesca, conseguito il diploma in scienze umane presso la facoltà Parigi-X di Nanterre, chiedeva al Ministero francese dell'educazione di essere ammessa al concorso per l'abilitazione all'insegnamento. L'ammissione al concorso le veniva rifiutata sulla base dell'art. 5 della legge francese 13 luglio 1983 n. 83-643 che poneva come essenziale requisito per diventare un pubblico dipendente il possesso della cittadinanza francese.*

*Per ottenere l'annullamento del rifiuto e, quindi, l'iscrizione al concorso per l'abilitazione all'insegnamento, la signora Bleis, esperito infruttuosamente il ricorso gerarchico, agiva avanti al Tribunal administratif di Parigi. Il giudice adito, ritenendo che la validità della decisione impugnata dipendesse dall'interpretazione dell'art. 48, n. 4 TCE (ora art. 45 TFUE), sospendeva il procedimento e operava, ai sensi dell'art. 177 TCE (ora art. 267 TFUE), rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia. La Corte ha osservato:*

« 6. A questo proposito è d'uopo ricordare che, secondo la costante giurisprudenza della Corte (v., tra l'altro, sentenze 17 dicembre 1980, Commissione / Belgio, punto 10 della motivazione, causa 149/79, Racc. pag. 3881; 26 maggio 1982, Commissione / Belgio, punto 7 della motivazione, causa 149/79, Racc. pag. 1845; e 16 giugno 1987, Commissione / Italia, punto 9 della motivazione, causa 225/85, Racc. pag. 2625), si devono considerare impieghi nella pubblica amministrazione, ai sensi del n. 4 dell'art. 48 [ora art. 45 TFUE], esulanti dalla sfera di applicazione dei nn. 1-3 dello stesso articolo, tutti quegli impieghi che implicano una partecipazione, diretta o indiretta, all'esercizio del pubblico potere ed alle funzioni che hanno per oggetto la salvaguardia degli interessi generali dello Stato o delle altre comunità pubbliche e che presuppongono, per questo motivo, da parte dei titolari

dell'impiego, l'esistenza di un rapporto particolare di solidarietà nei confronti dello Stato nonché la reciprocità dei diritti e dei doveri che sono il fondamento del vincolo di cittadinanza. Gli impieghi così esclusi sono solo quelli che, tenuto conto dei compiti e delle responsabilità che comportano, possono presentare le caratteristiche delle attività specifiche dell'amministrazione nei settori summenzionati. 7. La Corte ha già dichiarato che queste condizioni molto rigorose non sono soddisfatte nell'ipotesi degli insegnanti tirocinanti (sentenza 3 luglio 1986, Lawrie-Blum, punto 28 della motivazione, causa 66/85, Racc. pag. 2121) e dei lettori di lingua straniera (sentenza 30 maggio 1989, Allué e Coonan, punto 9 della motivazione, causa 33/88, Racc. pag. 1591). Lo stesso deve dirsi per l'impiego di insegnante nelle scuole di istruzione secondaria.

8. Di conseguenza, si deve risolvere la questione pregiudiziale dichiarando che l'impiego di insegnante nelle scuole di istruzione secondaria non costituisce un impiego nella pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 48 [ora art. 45 TFUE], n. 4, del Trattato CEE ».

16 giugno 1994, Volker Steen c. Deutsche Bundespost, causa C-132/93, Racc. I-2715

*Nel 1985 il signor Steen, cittadino tedesco, iniziava, alle dipendenze della Deutsche Bundespost, un periodo di tirocinio della durata di due anni, regolato da un contratto a tempo determinato e preordinato alla successiva assunzione con mansioni di «manutenzione del servizio tecnico di livello medio, sorveglianza e magazzinaggio ». Al termine del tirocinio, il signor Steen ritrattava la precedente dichiarazione di impegno ad accettare la nomina in ruolo nell'impiego pubblico e chiedeva di continuare a mantenere il rapporto di lavoro in regime contrattuale, che gli garantiva, di fatto, una retribuzione superiore. Vedendosi rigettata la domanda e venendo trasferito ad un posto di livello retributivo inferiore, il signor Steen proponeva ricorso avverso tale decisione di trasferimento dinanzi al giudice competente (Arbeitsgericht di Elmshorn), sostenendo che, poiché l'accesso ai posti nel pubblico impiego è riservato ai cittadini tedeschi, questi ultimi sono i soli a non poter ricoprire come lavoratori a contratto un posto come quello di cui trattasi a tempo indeterminato, subendo, di conseguenza, una discriminazione ai sensi degli artt. 7 e 48 Trattato CEE (ora artt. 18 e 45 TFUE) rispetto ai cittadini degli altri Stati membri. La Corte di giustizia, chiamata a pronunciarsi sulla questione, ha dichiarato che un cittadino di uno Stato membro, che non ha mai esercitato il diritto di libera circolazione all'interno della Comunità, non ha titolo per invocare le citate disposizioni del Trattato in riferimento a una situazione puramente interna a tale Stato (cfr. la sentenza 28 gennaio 1992, causa C-332/90, Racc. pag. I-341). Il giudice a quo, però, nutrendo ancora dubbi sulla risposta della Corte e ritenendo che i cittadini tedeschi venivano così discriminati rispetto a quelli degli altri Stati membri, in particolar modo sotto il profilo delle condizioni di accesso e di retribuzione del rapporto di lavoro di cui trattasi, decideva di sollevare una nuova questione alla Corte di giustizia, chiedendole se la sentenza in parola debba essere interpretata nel senso che, in riferimento ad una situazione puramente interna, è preclusa al giudice nazionale l'applicazione del diritto comunitario, oppure se, in caso di incompetenza della Corte di giustizia, spetti al giudice nazionale, in quanto giudice naturale ai sensi dell'art. 101, n. 1, seconda frase, della Costituzione della Repubblica federale di Germania (Grundgesetz), qualora venga adito per un'asserita violazione dell'art. 3, n. 1, della stessa Costituzione, la competenza ad esaminare la questione preliminare se sussista una discriminazione a danno dei cittadini nazionali, conseguente al fatto che il diritto comunitario produce in definitiva l'effetto di porre i cittadini tedeschi in una situazione meno favorevole rispetto ai cittadini degli altri Stati membri. In proposito, la Corte di giustizia ha osservato:*

«8. [...] il giudice nazionale chiede, in sostanza, se, alla stregua della sentenza Steen, pur non essendo applicabile al caso di specie il diritto comunitario, esso possa pronunciarsi sulla situazione discriminatoria lamentata dal signor Steen alla luce del diritto nazionale, traendone le necessarie

conseguenze.

9. Al riguardo, e' sufficiente rilevare che la sentenza Steen non puo' avere altro effetto se non quello di escludere che il diritto comunitario possa essere invocato in presenza di una situazione puramente interna.

10. Spetta invece al giudice nazionale, quando sia chiamato a conoscere di una questione di diritto interno, stabilire se, alla luce di quest'ultimo, vi sia una discriminazione e se e come tale discriminazione debba essere eliminata.

11. Pertanto, la questione pregiudiziale va risolta nel senso che il diritto comunitario non osta a che il giudice nazionale controlli la compatibilita' con la propria Costituzione di una norma interna che sfavorisca i lavoratori nazionali rispetto ai cittadini di altri Stati membri, qualora i detti lavoratori nazionali si trovino in una situazione priva di qualsiasi connessione con quelle contemplate dal diritto comunitario».

19 gennaio 1999, *Procedimento penale a carico di Donatella Calfa*, causa C-348/96, Racc. I-11.

*La signora Donatella Calfa, cittadina italiana, durante un soggiorno turistico a Creta veniva accusata e conseguentemente condannata dal tribunale di Heraklion per detenzione e uso di stupefacenti e, contestualmente, ne disponeva l'espulsione a vita dal territorio greco. L'art. 17, n. 2 della legge greca 1729/1987 in materia prevede, infatti, l'espulsione a vita solo per gli stranieri, maggiorenni o minorenni, condannati per violazione della legge sugli stupefacenti.*

*La signora Calfa impugnava questa parte della sentenza del tribunale avanti all'Aerios Pagos, sostenendo l'incompatibilita' del provvedimento di espulsione a vita di cui era destinataria alle disposizioni comunitarie sulla cittadinanza e sulla libera prestazione di servizi. L'Aerios Pagos decideva di sospendere il procedimento e di rinviare pregiudizialmente alla Corte di giustizia chiedendo l'interpretazione degli artt. 8, 8A, 48, 52 e 59 TCE (ora artt. 39, 43 e 49 TCE).*

*La Corte ha prima interpretato l'art. 59 TCE (ora art. 56 TFUE):*

« 16. In limine, si deve ricordare che il principio della libera prestazione dei servizi istituito dall'art. 56 TFUE, che è uno dei suoi principi fondamentali, comprende la liberta' per i destinatari dei servizi di recarsi in un altro Stato membro per fruire ivi di un servizio, senza essere ostacolati da restrizioni, e che i turisti vanno considerati destinatari di servizi (v. sentenza 2 febbraio 1989, causa 186/87, *Cowan*, Racc. pag. 195, punto 15).

17. Si deve altresì ricordare che, se è vero che, in via di principio, la legislazione penale è riservata alla competenza degli Stati membri, tuttavia dalla costante giurisprudenza della Corte risulta che il diritto comunitario pone dei limiti a tale competenza. Tale legislazione infatti non può limitare le liberta' fondamentali garantite dal diritto comunitario (v. sentenza *Cowan*, già citata, punto 19).

18. Nella specie, la sanzione dell'espulsione a vita dal territorio applicabile ai cittadini degli altri Stati membri in caso di condanna per essersi procurati e aver detenuto stupefacenti per uso strettamente personale costituisce manifestamente un ostacolo alla libera prestazione dei servizi riconosciuta dall'art. 59 del Trattato [ora art. 56 TFUE], poiché è la negazione stessa di tale liberta'. Sarebbe altrettanto per le altre liberta' fondamentali sancite negli artt. 48 [ora art. 45 TFUE] e 52 [ora art. 49 TFUE] del Trattato e menzionate dal giudice *a quo* ».

*La Corte ha poi accertato se tale disposizione fosse giustificabile dall'eccezione di ordine pubblico ai sensi dell'art. 56 TCE (ora art. 52 TFUE):*

« 20. L'art. 56 [ora art. 52 TFUE] consente infatti agli Stati membri di adottare, nei confronti dei cittadini degli altri Stati membri, specie per ragioni di ordine pubblico, provvedimenti che essi non



possono disporre nei confronti dei propri cittadini, nel senso che ad essi manca il potere di allontanare questi ultimi dal territorio nazionale o di vietare loro di accedervi (v. sentenze 4 dicembre 1974, causa 41/74, *Van Duyn*, Racc. pag. 1337, punti 22 e 23; 18 maggio 1982, cause riunite 115/81 e 116/81, *Adoui e Cornuaille*, Racc. pag. 1665, punto 7, e 17 giugno 1997, cause riunite C-65/95 e C-111/95, *Shingara e Radiom*, Racc. pag. I-3343, punto 28).

21. Conformemente alla giurisprudenza della Corte, la nozione di ordine pubblico, può essere richiamata in caso di minaccia effettiva ed abbastanza grave ad uno degli interessi fondamentali della collettività (v. sentenza 27 ottobre 1977, causa 30/77, *Bouchereau*, Racc. pag. 1999, punto 35).

22. Si deve a questo proposito rilevare che uno Stato membro può considerare che l'uso degli stupefacenti costituisca un pericolo per la collettività idoneo a giustificare misure speciali nei confronti degli stranieri che violino la normativa sugli stupefacenti al fine di salvaguardare l'ordine pubblico.

23. Si deve tuttavia ricordare che l'eccezione di ordine pubblico, come tutte le deroghe a un principio fondamentale del Trattato, deve essere interpretata in modo restrittivo.

24. A tale riguardo, la direttiva 64/221, in merito alla quale va considerato che all'art. 1, n. 1, contempla tra gli altri i cittadini di uno Stato membro che si recano in un altro Stato membro in qualità di destinatari di servizi, pone dei limiti al diritto degli Stati membri di espellere stranieri per motivi di ordine pubblico. L'art. 3 di tale direttiva prevede che i provvedimenti di ordine pubblico o di pubblica sicurezza che hanno l'effetto di limitare il soggiorno di un cittadino di un altro Stato membro devono essere adottati esclusivamente in relazione al comportamento personale dell'individuo. Inoltre la sola esistenza di condanne penali non può automaticamente giustificare l'adozione di tali provvedimenti. Ne consegue che l'esistenza di una condanna penale può essere presa in considerazione solo in quanto le circostanze che hanno portato a tale condanna provino un comportamento personale costituente una minaccia attuale per l'ordine pubblico (sentenza *Bouchereau*, già citata, punto 28).

25. Ne consegue che un provvedimento di espulsione può essere adottato nei confronti di un cittadino comunitario come la signora Calfa solo se, oltre al fatto che la stessa ha commesso un'infrazione alla legge sugli stupefacenti, il suo comportamento personale ha posto in essere una minaccia effettiva e abbastanza grave ad uno degli interessi fondamentali della società.

26. Orbene, si deve ricordare che la normativa controversa nella causa a qua prescrive l'espulsione a vita dal territorio dei cittadini degli altri Stati membri riconosciuti colpevoli, nel detto territorio, di infrazione alla legge sugli stupefacenti, a meno che non sussistano gravi motivi, specie di ordine familiare, che giustifichino la sua permanenza nel paese. La sanzione può essere revocata solo con provvedimento discrezionale del ministro della Giustizia, adottato dopo che sia decorso un periodo di tre anni.

27. Ciò considerato, si deve constatare che l'espulsione a vita dal territorio è pronunciata in modo automatico a seguito di una condanna penale, senza tener conto del comportamento personale dell'autore del reato né del pericolo che esso costituisce per l'ordine pubblico.

28. Ne consegue che le condizioni di applicazione dell'eccezione di ordine pubblico previste dalla direttiva 64/221, come interpretate dalla Corte, non sono soddisfatte e che l'eccezione di ordine pubblico non può essere utilmente richiamata per giustificare una limitazione alla libera prestazione dei servizi come quella che risulta dalla normativa controversa nella causa *a qua*.

29. Alla luce delle considerazioni che precedono, le questioni sollevate vanno risolte nel senso che gli artt. 48, 52 e 59 del Trattato e l'art. 3 della direttiva 64/221 ostano ad una normativa che, salvo qualche eccezione, specie di ordine familiare, impone al giudice nazionale di disporre l'espulsione a vita dal territorio dei cittadini degli altri Stati membri riconosciuti colpevoli di essersi procurati e aver detenuto stupefacenti per uso strettamente personale ».

25 ottobre 2012, *Déborah Prete c. Office national de l'emploi*, causa C-367/11, EU:C:2012:668

*La signora Prete, cittadina francese, dopo aver conseguito in Francia il diploma di maturità professionale con specializzazione per attività di segreteria, nel 2001 si trasferiva in Belgio con suo marito, cittadino belga e nel 2002 si iscriveva come persona in cerca di occupazione presso l'ufficio per l'impiego belga (ONEM).*

*Il 1<sup>a</sup> giugno 2003 la signora Prete chiedeva allo stesso ufficio l'indennità di disoccupazione giovanile, una prestazione concessa ai giovani che completano i propri studi e sono in cerca di prima occupazione. Tale richiesta veniva respinta con decisione dell'11 settembre 2003, con la motivazione che la signora Prete non aveva compiuto il numero minimo di sei anni di studi richiesto in Belgio conformemente al regio decreto del 25 novembre 1991.*

*La decisione di diniego veniva impugnata dinanzi alle autorità competenti e la Corte di cassazione belga da ultimo adita si rivolgeva alla Corte di giustizia, chiedendo in via pregiudiziale se gli articoli 12 CE, 17 CE, 18 CE (ora artt. 18, 20, 21 TFUE) o, in quanto rilevante, 39 CE (ora art. 45 TFUE) ostino ad una normativa nazionale che subordina il diritto all'indennità di disoccupazione giovanile a beneficio di giovani in cerca di prima occupazione al requisito che l'interessato abbia compiuto almeno sei anni di studi in un istituto di insegnamento dello Stato membro ospitante, in ragione del carattere troppo esclusivo di tale requisito; in particolare, il giudice del rinvio si domandava se le circostanze caratterizzanti il caso di specie dovessero essere prese in considerazione per accertare l'esistenza di un collegamento effettivo tra l'interessata e il mercato del lavoro dello Stato membro ospitante.*

*In merito all'applicabilità delle norme del TFUE al caso di specie la Corte ha osservato:*

« 23. [...] risulta dalla giurisprudenza della Corte che, per stabilire la portata del diritto alla parità di trattamento per le persone in cerca di lavoro, occorre interpretare tale principio alla luce di altre disposizioni del diritto dell'Unione, in particolare dell'articolo 12 CE [ora art. 18 TFUE] (sentenza Collins, [19 dicembre 2013, causa C-9/12, EU:C:2013:860], punto 60).

24. Infatti, i cittadini dell'Unione che risiedono legalmente nel territorio dello Stato membro ospitante possono avvalersi dell'articolo 12 CE [ora art. 18 TFUE] in tutte le situazioni che rientrano nell'ambito di applicazione *ratione materiae* del diritto dell'Unione. Lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri, consentendo a chi di essi si trovi nella medesima situazione di ottenere, indipendentemente dalla cittadinanza e fatte salve le eccezioni a tal riguardo espressamente previste, il medesimo trattamento giuridico (v., in particolare, sentenza Collins, cit., punto 61 e giurisprudenza ivi citata).

25. La Corte ha quindi precisato in proposito che, tenuto conto dell'istituzione della cittadinanza dell'Unione e dell'interpretazione giurisprudenziale del diritto alla parità di trattamento di cui godono i cittadini dell'Unione, non si può più escludere dall'ambito di applicazione dell'articolo 39, paragrafo 2, CE [ora art. 45 TFUE], il quale è un enunciato del principio fondamentale della parità di trattamento garantito dall'articolo 12 CE [ora art. 18 TFUE], una prestazione di natura finanziaria destinata a facilitare l'accesso all'occupazione sul mercato del lavoro di uno Stato membro (v. sentenze Collins, cit., punto 63, e del 15 settembre 2005, Ioannidis, C- 258/04, Racc. pag. I-8275, punto 22).

26. Orbene, è pacifico che l'indennità di disoccupazione giovanile prevista dalla normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale costituisce una prestazione sociale, il cui obiettivo è facilitare ai giovani il passaggio dalla scuola al mercato del lavoro (v., in particolare, citate sentenze D'Hoop [11 luglio 2002, causa C-224/98, EU:C:2002:432], punto 38, e Ioannidis, punto 23).

27. È altresì pacifico che, alla data della presentazione della domanda intesa ad ottenere il godimento di detta indennità, la sig.ra Prete aveva la qualità di cittadino di uno Stato membro che, avendo terminato i suoi studi, era in cerca di occupazione in un altro Stato membro.

28. In tale contesto, l'interessata è legittimata ad avvalersi dell'articolo 39 CE [ora art. 45 TFUE] per sostenere di non poter essere oggetto di discriminazioni basate sulla cittadinanza per quanto riguarda la concessione dell'indennità di disoccupazione giovanile (v., in tal senso, sentenza Ioannidis, cit., punto 25) ».

*Sul quesito posto dal giudice di rinvio, la Corte, dopo aver rilevato l'esistenza di una disparità di trattamento, la quale può essere giustificata solo se fondata su considerazioni obiettive, indipendenti dalla cittadinanza degli interessati e proporzionate allo scopo legittimamente perseguito dall'ordinamento nazionale, ha quindi osservato:*

« 46. Occorre poi rammentare a tale proposito che risulta dalla giurisprudenza della Corte che l'esistenza di un collegamento effettivo con il mercato del lavoro di uno Stato membro può essere verificata, in particolare, accertando che la persona di cui trattasi ha effettivamente e concretamente cercato un lavoro nello Stato membro in questione per un periodo di durata ragionevole (sentenze citate, Collins, punto 70, e Vatsouras e Koupatantze, punto 39).

47. La Corte ha altresì ammesso che la circostanza di risiedere in uno Stato membro era di per sé tale da garantire eventualmente un collegamento effettivo con il mercato del lavoro dello Stato membro ospitante, precisando però che, sebbene sia richiesto un periodo di residenza per soddisfare detto requisito del collegamento, esso non deve eccedere quanto necessario affinché le autorità nazionali possano assicurarsi che l'interessato cerchi realmente un impiego sul mercato del lavoro dello Stato membro ospitante (sentenza Collins, cit., punto 72).

48. Infine, la circostanza che la ricorrente nel procedimento principale, avvalendosi della libertà di circolazione garantita ai cittadini dell'Unione dall'articolo 18 CE, si sia trasferita nello Stato membro ospitante per stabilirvi la propria residenza coniugale, dopo aver contratto matrimonio con un cittadino di tale Stato, non può certamente essere ignorata al fine di valutare se la sig.ra Prete presenti un collegamento effettivo con il mercato del lavoro di detto Stato membro.

49. In tale contesto, occorre infatti rammentare, da un lato, e come già evidenziato al punto 25 della presente sentenza, che, tenuto conto dell'istituzione della cittadinanza dell'Unione e dell'interpretazione giurisprudenziale del diritto alla parità di trattamento di cui godono i cittadini dell'Unione, la Corte ha dichiarato che non era più possibile escludere dal campo di applicazione dell'articolo 39, paragrafo 2, CE [ora art. 45 TFUE] una prestazione di natura economica destinata ad agevolare l'accesso ad un'occupazione sul mercato del lavoro di un altro Stato membro.

50. D'altronde, taluni elementi risultanti dal contesto familiare in cui si trova il richiedente l'indennità di disoccupazione giovanile sono anch'essi idonei a concorrere a dimostrare l'esistenza di un collegamento effettivo tra il richiedente e lo Stato membro ospitante (v., in tal senso, sentenza del 21 luglio 2011, Stewart, C-503/09, Racc. pag. I-6497, punto 100). Al riguardo, l'esistenza di stretti legami, soprattutto di natura personale, creati con lo Stato membro ospitante in cui l'interessata, a seguito del suo matrimonio con un cittadino di quest'ultimo Stato, si è stabilita e risiede ormai abitualmente, è idonea a concorrere alla costituzione di un nesso stabile tra l'interessata e il suo nuovo Stato membro di residenza, incluso il mercato del lavoro di quest'ultimo (v., in tal senso, sentenza del 22 settembre 1988, Bergemann, 236/87, Racc. pag. 5125, punti 20-22).

51. Dalle considerazioni precedenti discende che le circostanze che caratterizzano in tal modo la fattispecie di cui al procedimento principale offrono una dimostrazione concreta del fatto che una condizione come quella stabilita dall'articolo 36, paragrafo 1, primo comma, punto 2, lettera j), del regio decreto eccede quanto necessario per conseguire l'obiettivo che persegue, in quanto osta alla presa in considerazione di altri elementi potenzialmente rappresentativi del reale grado di

collegamento del richiedente le indennità di disoccupazione giovanile con il mercato geografico del lavoro considerato».

13 dicembre 2012, *Caves Krier Frères Sàrl c. Directeur de l'Administration de l'emploi*, causa C-379/11, EU:C:2012:798

*La sig.ra Krier, cittadina lussemburghese e residente in Germania, nel 2008, all'età di cinquantadue anni, veniva assunta dalla società di diritto lussemburghese Caves Krier con un contratto a tempo indeterminato. La signora Krier, immediatamente prima di iniziare a lavorare per la Caves Krier era rimasta disoccupata e, durante tale periodo, aveva ricevuto un'indennità di disoccupazione in Germania.*

*Nel settembre 2008, la Caves Krier presentava all'ufficio di collocamento lussemburghese (ADEM) una domanda di aiuti all'assunzione dei lavoratori anziani disoccupati e dei lavoratori disoccupati di lunga durata a norma del codice del lavoro relativamente alla decisione di assumere la sig.ra Krier. Il direttore dell'ADEM respingeva tale domanda, con la motivazione che la sig.ra Krier non era iscritta all'ADEM come persona in cerca di occupazione, come richiesto dalla normativa nazionale.*

*Il ricorso proposto dalla Caves Krier dinanzi al tribunale amministrativo di primo grado per ottenere l'annullamento di tale decisione veniva respinto, in quanto, ad avviso del Tribunale la situazione di un disoccupato residente in Lussemburgo, che pertanto può iscriversi all'ADEM come persona in cerca di occupazione, non era comparabile a quella di un lavoratore disoccupato che, non essendo residente in Lussemburgo, non può iscriversi all'ADEM, ma deve invece iscriversi presso l'ufficio di collocamento dello Stato membro di residenza..*

*Avverso tale decisione, la Caves Krier proponeva appello dinanzi alla Corte d'appello amministrativa, facendo valere l'incostituzionalità dell'articolo L. 541-1, primo comma, del codice del lavoro. La Corte costituzionale lussemburghese, investita di tale questione, concludeva per la conformità di detta disposizione con la Costituzione lussemburghese.*

*La Corte d'appello ha, tuttavia, ritenuto che la causa sollevasse una questione di diritto dell'Unione e pertanto ha deciso di sospendere il giudizio, chiedendo alla Corte di giustizia se gli articoli 21 TFUE e 45 TFUE ostino ad una normativa di uno Stato membro che subordini la concessione ai datori di lavoro di un aiuto all'assunzione di lavoratori disoccupati di età superiore a quarantacinque anni alla condizione che il disoccupato assunto sia iscritto nel medesimo Stato membro come persona in cerca di occupazione, in quanto un'iscrizione siffatta è subordinata ad un requisito di residenza nel territorio nazionale.*

*La Corte ha osservato:*

« 28. Benché sia pacifico che di questi diritti alla libera circolazione di cui a tale articolo godono i lavoratori, ivi comprese le persone in cerca di lavoro, nulla nel disposto di detto articolo vieta che questi diritti possano essere invocati da altri soggetti. Infatti, per essere efficace ed utile, il diritto dei lavoratori di essere assunti ed occupati senza discriminazione deve necessariamente avere come complemento il diritto dei datori di lavoro di assumerli in osservanza delle norme in materia di libera circolazione dei lavoratori (v. sentenze del 7 maggio 1998, *Clean Car Autoservice*, C-350/96, Racc. pag. I-2521, punti 19 e 20, nonché dell'11 gennaio 2007, *ITC*, C-208/05, Racc. pag. I-181, punti 22 e 23).

29. Ciò considerato, un datore di lavoro quale la Caves Krier può avvalersi dei diritti direttamente riconosciuti ai lavoratori dall'articolo 45 TFUE».[...]

39. Orbene, [...] sebbene nella causa in esame non si contesti che la normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale non preveda espressamente che l'iscrizione all'ADEM sia subordinata ad

un requisito di residenza in Lussemburgo, il giudice del rinvio ha constatato, nella decisione con cui adisce la Corte in via pregiudiziale, che è pacifico che solo i residenti possono iscriversi all'ADEM.

40. Dagli atti sottoposti alla Corte emerge inoltre che tale interpretazione, nel contesto del procedimento principale, è stata accolta anche dal tribunal administratif nella sua decisione del 14 luglio 2010 nonché dalla Cour constitutionnelle nella sua sentenza n. 64/11 del 4 maggio 2011.

41. Peraltro, dai documenti forniti dalla Caves Krier in risposta ad un quesito scritto posto dalla Corte risulta che, sebbene il sito Internet rivolto alle persone in cerca di occupazione in Lussemburgo indichi brevemente che i lavoratori frontalieri che lo desiderino possono iscriversi all'ADEM, tale indicazione è contraddetta da altri passaggi del medesimo sito nonché da vari altri documenti, che sottolineano, al contrario, che una persona in cerca di occupazione, per iscriversi all'ADEM, deve risiedere in tale Stato membro. Inoltre, sebbene dai lavori preparatori relativi alla riforma dell'ADEM, del pari forniti dalla Caves Krier, emerga che, a partire dal 2012 i lavoratori frontalieri che abbiano perduto il lavoro in Lussemburgo avranno accesso a tutti i servizi dell'ADEM, resta il fatto che tale riforma, che non era in vigore al momento dei fatti del procedimento principale, suggerisce fortemente l'idea che un siffatto accesso fosse escluso prima del 2012.

42. Di conseguenza, ai fini dell'esame della presente questione pregiudiziale, occorre basarsi sull'ipotesi secondo cui la normativa nazionale in oggetto nel procedimento principale subordina l'iscrizione all'ADEM e, pertanto, la concessione dell'aiuto all'assunzione previsto all'articolo L. 541-1, primo comma, del codice del lavoro ad un requisito di residenza in Lussemburgo, il che, tuttavia, spetta al giudice del rinvio verificare nell'esercizio delle sue competenze.

43. [...] risulta che la normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale introduce una disparità di trattamento tra, da un lato, i cittadini degli Stati membri aventi la qualifica di persone in cerca di occupazione che risiedono nel territorio del Lussemburgo e, dall'altro, gli stessi cittadini che risiedono in un altro Stato membro.

44. Tale normativa nazionale, nel subordinare la concessione dell'aiuto all'assunzione alla condizione che la persona in cerca di occupazione abbia la residenza in Lussemburgo, svantaggia così taluni lavoratori per il solo fatto che essi hanno la residenza in un altro Stato membro.

45. Di conseguenza, una normativa simile può dissuadere un datore di lavoro stabilito in Lussemburgo dall'assumere una persona in cerca di occupazione che, come la sig.ra Schmidt-Krier nel procedimento principale, non risieda in questo Stato membro, dato che un'assunzione siffatta, a differenza dell'assunzione di una persona in cerca di occupazione che risieda nel medesimo Stato membro, non consente a detto datore di lavoro di beneficiare dell'aiuto all'assunzione.

46. Ne consegue che la stessa normativa può rendere più difficile l'accesso al lavoro in Lussemburgo di un lavoratore frontaliero che, come la sig.ra Schmidt-Krier, si trovi nuovamente senza lavoro.

47. Una normativa nazionale del genere, che riserva ai lavoratori non residenti un trattamento meno vantaggioso rispetto a quello di cui beneficiano i lavoratori che risiedono in Lussemburgo, costituisce una restrizione alla libertà riconosciuta ai lavoratori dall'articolo 45 TFUE (v., per analogia, sentenze del 7 luglio 2005, van Pommeren-Bourgondiën, C-227/03, Racc. pag. I-6101, punto 44, nonché Ritter-Coulais, [21 febbraio 2006, causa C-152/03, EU:C:2006:123], punti 37 e 38).

48. Una misura che ostacoli la libera circolazione dei lavoratori può essere ammessa solo qualora persegua uno scopo legittimo compatibile con il Trattato e sia giustificata da motivi imperativi d'interesse generale. In un caso del genere occorre inoltre che l'applicazione di una siffatta misura sia idonea a garantire il conseguimento dell'obiettivo di cui trattasi e non ecceda quanto necessario per conseguirlo (v., segnatamente, citate sentenze ITC, punto 37, e Olympique Lyonnais [16 marzo 2010, causa C-325/08, EU:C:2010:143], punto 38).

49. Secondo una giurisprudenza costante, spetta agli Stati membri, qualora adottino un provvedimento di deroga ad un principio sancito dal diritto dell'Unione, provare, caso per caso, che tale provvedimento sia idoneo a garantire la realizzazione dell'obiettivo invocato e non vada al di là di quanto necessario ai fini del suo conseguimento. Pertanto, le giustificazioni che possono essere adottate da uno Stato membro devono essere corredate di un'analisi dell'idoneità e della

proporzionalità della misura adottata da tale Stato, nonché da precisi elementi che consentono di suffragare il suo argomento (sentenza del 13 aprile 2010, Bressol e a., C-73/08, Racc. I-2735, punto 71).

50. Nella fattispecie è giocoforza constatare che il governo lussemburghese, nonostante i quesiti posti in proposito dalla Corte in udienza, non ha cercato di descrivere l'obiettivo perseguito dal requisito di residenza imposto dalla normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale per l'iscrizione all'ADEM e dunque per la concessione dell'aiuto all'assunzione, limitandosi a giustificare il presupposto di iscrizione presso tale ufficio, e, pertanto, detto governo non ha dedotto il minimo elemento per giustificare lo stesso requisito di residenza in base ai motivi imperativi d'interesse generale tutelati dall'articolo 45 TFUE.

51. Per fornire una risposta completa al giudice del rinvio, occorre rammentare che è vero che la Corte ha già dichiarato che spetta agli Stati membri scegliere le misure in grado di conseguire gli obiettivi che essi perseguono in materia di lavoro. La Corte ha riconosciuto che gli Stati membri dispongono di un ampio potere discrezionale nell'esercizio di questa competenza. Inoltre, è incontestabile che la promozione delle assunzioni costituisce un obiettivo legittimo di politica sociale (v. sentenza ITC, cit., punto 39 e giurisprudenza ivi citata).

52. Tuttavia, la discrezionalità di cui godono gli Stati membri in materia di politica sociale non può giustificare che siano lesi i diritti che i soggetti dell'ordinamento ricavano dalle disposizioni del Trattato che sanciscono le loro libertà fondamentali (v. sentenza ITC, cit., punto 40 e giurisprudenza ivi citata).

53. Orbene, al riguardo, si deve ricordare, in particolare, che dalla giurisprudenza della Corte emerge che un requisito di residenza, in linea di principio, è inappropriato, riguardo ai lavoratori migranti e frontalieri, poiché questi ultimi, avendo avuto accesso al mercato del lavoro di uno Stato membro, hanno determinato, in linea di massima, un nesso di integrazione sufficiente nella società di detto Stato, idoneo a consentir loro di avvalersi in tale Stato del principio della parità di trattamento in relazione, rispettivamente, ai lavoratori nazionali e ai lavoratori residenti. Il nesso di integrazione risulta in particolare dal fatto che i lavoratori migranti e frontalieri, con i contributi fiscali che versano nello Stato membro ospitante per l'attività retribuita che esercitano, contribuiscono anche al finanziamento delle politiche sociali di detto Stato (v. in tal senso, segnatamente, sentenza del 14 giugno 2012, Commissione/Paesi Bassi, C-542/09, punti 63, 65 e 66 e giurisprudenza ivi citata).

54. Di conseguenza, è pacifico, nel procedimento principale, che la sig.ra Schmidt-Krier, sebbene non residente in Lussemburgo, è una lavoratrice frontaliera cittadina di tale Stato membro che ha svolto la totalità della sua carriera lavorativa in quest'ultimo. Pertanto, ella risulta integrata nel mercato del lavoro lussemburghese.

55. Alla luce delle suesposte considerazioni, occorre rispondere alla questione sollevata dichiarando che l'articolo 45 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso osta ad una normativa di uno Stato membro che subordini la concessione ai datori di lavoro di un aiuto all'assunzione dei lavoratori disoccupati di età superiore a 45 anni alla condizione che il disoccupato assunto sia iscritto nel medesimo Stato membro come persona in cerca di occupazione, allorché un'iscrizione siffatta, il che spetta al giudice del rinvio verificare, è subordinata ad un requisito di residenza nel territorio nazionale».

11 marzo 2013, *F.P. Jeltes e a. c. Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen*, causa C-443/11, EU:C:2013:224

*Il signor Jeltes, la signora Peeters e il signor Arnold, lavoratori frontalieri di cittadinanza olandese, avevano lavorato nei Paesi Bassi, mentre risiedevano, rispettivamente, i primi due in Belgio ed il terzo in Germania. Il signor Jeltes, trovatosi in stato di disoccupazione dall'agosto 2010 – successivamente, quindi, alla data di entrata in vigore del regolamento n. 883/2004 relativo al coordinamento dei*

sistemi di sicurezza sociale – chiedeva all'amministrazione olandese la concessione di un'indennità di disoccupazione, che però gli veniva negata in ragione del fatto che la sua domanda avrebbe dovuto essere presentata nel suo Stato di residenza, conformemente all'articolo 65 del regolamento n. 883/2004.

La signora Peeters, dopo aver perso il suo lavoro nel mese di maggio 2009, beneficiava di un'indennità di disoccupazione accordata dall'amministrazione olandese; nell'aprile 2010 trovava nuovamente lavoro e, di conseguenza, l'amministrazione olandese cessava di corrispondere la suddetta prestazione, comunicandole però che, se avesse perso nuovamente il lavoro prima del 25 ottobre 2010, avrebbe potuto richiedere la continuazione della sua prestazione di disoccupazione. Tuttavia, quando la signora Peeters, dopo aver nuovamente perduto il suo lavoro, si era rivolta alla suddetta amministrazione, quest'ultima aveva rifiutato di riprendere a versarle detta indennità.

Anche il signor Arnold, perso il lavoro, aveva ottenuto dall'amministrazione olandese un'indennità di disoccupazione dal febbraio 2009. Nel marzo 2009, avendo egli ripreso l'esercizio di un'attività lavorativa autonoma in Germania, la suddetta amministrazione aveva cessato di corrispondere l'indennità di disoccupazione concessagli, informandolo che, qualora egli avesse cessato la sua attività lavorativa autonoma prima del 30 agosto 2011, avrebbe potuto chiedere la prosecuzione del versamento dell'indennità. Il sig. Arnold cessava di esercitare detta attività e il 1 giugno 2010, chiedeva la prosecuzione del versamento dell'indennità. Tuttavia, l'amministrazione olandese rifiutava di accordargliela.

Le tre decisioni di diniego erano fondate sull'art. 65 del regolamento n. 883/2004, che indica lo Stato di residenza come lo Stato competente ai fini della concessione della prestazione ai lavoratori frontalieri in situazione di disoccupazione completa. I ricorrenti nel procedimento principale contestavano le suddette decisioni dinanzi al Tribunale di Amsterdam (Rechtbank Amsterdam) sostenendo che, essendo essi tutti lavoratori frontalieri atipici, l'amministrazione olandese avrebbe dovuto applicare la soluzione individuata dalla Corte nella sentenza Miethé (12 giugno 1986, 1/85) e che il diritto di scegliere tra lo Stato membro di residenza (il Belgio o la Germania) e lo Stato membro di ultima occupazione (i Paesi Bassi), al fine di individuare lo Stato membro responsabile della concessione delle prestazioni di disoccupazione, dovesse continuare a sussistere in vigore del regolamento n. 883/2004.

Il giudice nazionale decideva quindi di sospendere il procedimento, chiedendo alla Corte di giustizia se, ai fini dell'interpretazione dell'art. 65, par. 2, del regolamento n. 883/2004, perduri la rilevanza della citata sentenza Miethé, pronunciata quando era ancora in vigore il regolamento n. 1408/71, con la conseguenza che un lavoratore, il quale abbia conservato legami professionali e personali con lo Stato dell'ultima occupazione tali da far presumere che ivi sussistano maggiori opportunità di reinserimento professionale, possa scegliere di mettersi a disposizione degli uffici del lavoro di detto Stato membro al fine di ricevervi non soltanto un aiuto al ricollocamento professionale, ma anche le indennità di disoccupazione; il giudice del rinvio domandava altresì se l'art. 45 TFUE osti a che lo Stato membro dell'ultima occupazione rifiuti, sulla base del suo diritto nazionale, di concedere il beneficio dell'indennità di disoccupazione ad un lavoratore frontaliere che si trovi in disoccupazione completa e che disponga all'interno di tale Stato membro di migliori opportunità di reinserimento professionale, per il motivo che egli non risiede nel proprio territorio.

*In merito alla prima questione la Corte ha osservato:*

« 28. La possibilità, per il lavoratore frontaliere che si trova in disoccupazione completa, di porsi, a titolo supplementare, a disposizione degli uffici del lavoro dello Stato membro dell'ultima occupazione, prevista dall'articolo 65, paragrafo 2, del regolamento n. 883/2004, costituisce un elemento nuovo rispetto al contenuto dell'articolo 71, paragrafo 1, lettera a), punto ii), del regolamento n. 1408/71. Pertanto, il lavoratore interessato, quali che siano i legami che ha conservato all'interno di tale Stato e, in particolare, se egli ivi disponga di migliori opportunità di reinserimento

professionale, può beneficiare dei servizi di ricollocamento anche all'interno di tale Stato. In questo modo, il legislatore ha tenuto conto in parte della citata sentenza Miethe.

29. Tuttavia, secondo la stessa sentenza, un lavoratore i cui legami con lo Stato dell'ultima occupazione fossero tali da fargli disporre in questo Stato di migliori opportunità di reinserimento professionale, e che dovesse pertanto essere considerato come un lavoratore diverso da un lavoratore frontaliero, poteva beneficiare non soltanto dei servizi di ricollocamento di tale Stato, ma anche dei sussidi di disoccupazione a carico di quest'ultimo.

30. Occorre pertanto chiedersi se la facoltà, per un tale lavoratore, di ottenere sussidi di disoccupazione da parte dello Stato membro dell'ultima occupazione sia stata conservata dal regolamento n. 883/2004.

31. In proposito si osserva che dalla formulazione dell'articolo 65, paragrafo 2, del suddetto regolamento non si evince una tale facoltà. Quest'ultimo prevede che il lavoratore frontaliero che si trova in disoccupazione completa debba porsi a disposizione degli uffici del lavoro nel suo Stato di residenza. Si tratta di un obbligo e non di una facoltà. Ai sensi del paragrafo 5, lettera a), del medesimo articolo, un tale lavoratore riceve le prestazioni e quindi l'indennità di disoccupazione in base alla legislazione dello Stato membro di residenza, come se fosse stato soggetto a tale legislazione durante la sua ultima attività subordinata o autonoma. È soltanto a titolo supplementare che egli può iscriversi presso gli uffici del lavoro nello Stato membro dell'ultima occupazione. Tale iscrizione ha per oggetto unicamente la ricerca di occupazione, come previsto dall'articolo 56, paragrafo 1, del regolamento di attuazione, che fa riferimento all'articolo 65, paragrafo 2, del regolamento n. 883/2004.

32. Poiché il regolamento n. 883/2004 è successivo all'emanazione della citata sentenza Miethe, il legislatore ben avrebbe potuto, se ne avesse avuto l'intenzione e tenendo conto della sua volontà di modernizzare e semplificare le norme esistenti, formulare l'articolo 65 del regolamento stesso inserendovi in modo totale ed esplicito l'interpretazione dell'articolo 71 del regolamento n. 1408/71 fornita dalla Corte in detta sentenza. Ebbene, ciò non è stato fatto. In tale contesto, occorre osservare che l'assenza di menzione espressa, all'articolo 65, paragrafo 2, del regolamento n. 883/2004, della facoltà di ottenere sussidi di disoccupazione dallo Stato membro dell'ultima occupazione riflette la manifesta volontà del legislatore di limitare la portata della citata sentenza Miethe, prevedendo per il lavoratore in questione unicamente una facoltà supplementare di iscriversi come persona in cerca di occupazione presso gli uffici del lavoro di tale Stato membro, al fine di ottenere un aiuto in più al collocamento ».

*Con riguardo alla seconda questione la Corte ha rilevato:*

«43. [...] dato che l'articolo 48 TFUE prevede un coordinamento delle normative degli Stati membri, e non la loro armonizzazione, le differenze sostanziali e procedurali tra i regimi di previdenza sociale di ciascuno Stato membro e, di conseguenza, tra i diritti degli iscritti vengono lasciate inalterate da tale disposizione (v. sentenza von Chamier-Glisczinski, [16 luglio 2009, causa C-208/07, EU:C:2009:455], punto 84 e la giurisprudenza ivi citata).

44. In tale quadro, le disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione non possono garantire a un assicurato che il trasferimento in un altro Stato membro sia neutrale dal punto di vista della previdenza sociale. Infatti, considerate le disparità tra i regimi e le legislazioni degli Stati membri in materia, un siffatto trasferimento può, secondo i casi, essere più o meno favorevole sul piano finanziario per l'iscritto al regime previdenziale (v. sentenze von Chamier-Glisczinski, cit., punto 85, e del 12 luglio 2012, Commissione/Germania, C-562/10, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 57).

45. Pertanto, il fatto che un soggetto nella posizione del sig. Jeltès riceva talune indennità di disoccupazione da parte dell'istituzione competente dello Stato membro di residenza, nella fattispecie il Regno del Belgio, deriva dall'applicazione conforme al regolamento n. 883/2004 della legge di tale



Stato membro in materia di prestazioni di disoccupazione. Una differenza tra le prestazioni previste nella normativa dello Stato membro dell'ultimo impiego e quelle concesse secondo la normativa dello Stato membro di residenza non può dunque essere considerata una restrizione alla libera circolazione dei lavoratori, dal momento che è una conseguenza della mancanza di armonizzazione del diritto dell'Unione in materia (v. per analogia, in materia di regime di tutela contro il rischio di malattia, sentenza del 14 ottobre 2010, van Delft e a., C-345/09, Racc. pag. I-9879, punto 106).

46. Occorre di conseguenza rispondere alla seconda questione dichiarando che le disposizioni relative alla libera circolazione dei lavoratori, in particolare l'articolo 45 TFUE, devono essere interpretate nel senso che esse non ostano a che lo Stato membro dell'ultima occupazione rifiuti, sulla base del suo diritto nazionale, di concedere il beneficio dell'indennità di disoccupazione a un lavoratore frontaliero che si trovi in disoccupazione completa e che disponga all'interno di tale Stato membro di migliori opportunità di reinserimento professionale, per il motivo che egli non risiede nel proprio territorio, dal momento che, conformemente all'articolo 65 del regolamento n. 883/2004, la normativa applicabile è quella dello Stato membro di residenza ».

24 febbraio 2015, C.G. Sopora c. Staatssecretaris van Financiën, causa C-512/13, EU:C:2015:108

*Sino al 1 febbraio 2012, il sig. Sopora, ricorrente nel procedimento principale, risiedeva in Germania ad una distanza inferiore a 150 chilometri dal confine olandese. A partire dalla predetta data, il sig. Sopora veniva assunto nei Paesi Bassi da una società appartenente al suo datore di lavoro, stabilito in Germania. A seguito dell'assunzione, il sig. Sopora manteneva la residenza in Germania, pur avendo preso in locazione un appartamento nei Paesi Bassi per soggiornarvi una parte della settimana.*

*Con domanda presentata congiuntamente al suo datore di lavoro, il ricorrente richiedeva alla competente autorità olandese di beneficiare dell'esenzione del 30% dall'imposta sui salari (c.d. «regime forfettario»), prevista dalla normativa olandese in favore del lavoratore transfrontaliero, « assunto in un altro paese (...): e che, per più di due terzi del periodo di 24 mesi precedente la sua assunzione nei Paesi Bassi, risiedeva ad una distanza superiore a 150 chilometri in linea d'aria dal confine dei Paesi Bassi...». Accordando tale esenzione, la normativa olandese esonerava, infatti, il soggetto lavoratore transfrontaliero, dal provare l'effettività delle spese «extraterritoriali» sostenute. Con decisione dell'11 aprile 2012, confermata anche in sede di reclamo, l'autorità olandese negava al sig. Sopora l'accesso a tale esenzione, sul presupposto che quest'ultimo non aveva risieduto per i 2/3 dei 24 mesi precedenti alla sua assunzione nei paesi Bassi. in Germania ad una distanza superiore a 150 chilometri dal confine olandese. Il sig. Sopora proponeva ricorso contro detta decisione dinanzi al Tribunale di Breda (Rechtbank te Breda), il quale respingeva il ricorso considerando, in particolare, che la condizione prescritta dalla normativa olandese secondo cui il lavoratore debba risiedere a una tale distanza dal confine non sia contraria al diritto dell'Unione.*

*Avverso la decisione del Rechtbank te Breda, il sig. Sopora proponeva ricorso per cassazione dinanzi alla Corte Suprema dei Paesi Bassi (Hoge Raad der Nederlanden) Nella sua decisione di rinvio il Hoge Raad der Nederlanden si interroga sulla conformità del regime forfettario al diritto dell'Unione.*

*In proposito, la Corte di giustizia ha precisato:*

«19. In via preliminare, occorre rilevare che le questioni sollevate dal giudice del rinvio vertono sulla compatibilità con il diritto dell'Unione di un vantaggio fiscale che uno Stato membro concede a lavoratori i quali, prima di svolgere un'attività lavorativa nel suo territorio, risiedevano in un altro Stato membro, ad una determinata distanza dal suo confine. Detto vantaggio consiste nell'esenzione

forfettaria dall'imposta sui salari di un'indennità per spese extraterritoriali, fino a concorrenza del 30% della base imponibile, senza che tali lavoratori siano tenuti a dimostrare di aver effettivamente sostenuto simili spese o che queste ultime raggiungano l'importo dell'indennità.

20. Pertanto, con le sue questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio domanda, in sostanza, se l'articolo 45 TFUE debba essere letto nel senso che esso osta ad una normativa nazionale, quale quella di cui al procedimento principale, con cui uno Stato membro preveda, in favore dei lavoratori che risiedevano in un altro Stato membro prima di iniziare un'attività lavorativa nel suo territorio, la concessione di un vantaggio fiscale consistente nell'esenzione forfettaria di un'indennità per spese extraterritoriali, a condizione che tali lavoratori abbiano risieduto ad una distanza superiore a 150 chilometri dal suo confine.

21. Ai sensi dell'articolo 45, paragrafo 2, TFUE, la libera circolazione dei lavoratori implica l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro.

22. In particolare, la Corte ha dichiarato che il principio della parità di trattamento in materia di retribuzione sarebbe privato di effetto se potesse essere violato da norme nazionali discriminatorie in materia di imposta sul reddito (sentenze Biehl, C-175/88, EU:C:1990:186, punto 12, e Schumacker, C-279/93, EU:C:1995:31, punto 23).

23. Inoltre, secondo una giurisprudenza costante, le norme relative alla parità di trattamento vietano non soltanto le discriminazioni palesi fondate sulla nazionalità, ma anche qualsiasi discriminazione dissimulata che, applicando altri criteri di distinzione, come il criterio della residenza, pervenga al medesimo risultato (sentenze Sotgiu, 152/73, EU:C:1974:13, punto 11, e Schumacker, [...], punto 26).

26. Inoltre, l'esame della normativa di cui al procedimento principale deve tener conto dell'obiettivo da essa perseguito, che consiste nell'agevolare la libera circolazione dei lavoratori residenti in altri Stati membri che abbiano accettato un lavoro nei Paesi Bassi e che, di conseguenza, possano dover sostenere spese supplementari, accordando a tali lavoratori, e non ai lavoratori residenti da tempo nei Paesi Bassi, il beneficio del regime forfettario.

27. Posto che, da un lato, a partire da una determinata distanza tra il luogo di residenza dei lavoratori in questione, sito in un altro Stato membro, e il loro luogo di lavoro, nei Paesi Bassi, non risulta più possibile, per detti lavoratori, compiere quotidianamente il tragitto di andata e di ritorno, cosicché essi sono in via di principio portati a stabilirsi nei Paesi Bassi, e posto che, dall'altro, le spese di sostentamento supplementari che ne derivano sono notevoli, il legislatore olandese ha fissato tale distanza a 150 chilometri dal confine olandese e il tetto dell'importo dell'esenzione forfettaria al 30% della base imponibile. [...]

29. Il giudice del rinvio tiene altresì a sottolineare che i lavoratori che non soddisfano la condizione della residenza a più di 150 chilometri dal confine olandese possono beneficiare di un'esenzione dell'indennità per spese extraterritoriali effettivamente sostenute, dietro presentazione di prove adeguate, conformemente all'articolo 31a, paragrafo 2, lettera e), della legge relativa all'imposta sui salari. Tuttavia, in tale ipotesi non può ricorrere alcuna sovracompensazione di tali spese, diversamente da quanto accade nelle ipotesi di applicazione dell'esenzione fiscale forfettaria, atteso che quest'ultima è accordata indipendentemente dall'importo effettivo delle spese extraterritoriali e persino se l'importo di tali spese è nullo.

30. Ne deriva così che tutti i lavoratori non residenti, che la loro residenza disti dal confine olandese più di 150 chilometri o meno, possono beneficiare di un'esenzione fiscale sull'indennità per spese extraterritoriali effettive. La semplificazione amministrativa della dichiarazione di tali spese extraterritoriali, che risulta dal beneficio del regime forfettario, è tuttavia riservata ai lavoratori che risiedono ad una distanza superiore a 150 chilometri da tale confine.

31. È altresì pacifico che dal beneficio del regime forfettario sono quindi escluse la maggior parte dei lavoratori belgi nonché una parte dei lavoratori tedeschi, francesi, lussemburghesi e del Regno Unito.

32. Orbene, è implicito nella concessione su base forfettaria di un vantaggio fiscale, destinata a coprire i casi nei quali le condizioni materiali richieste per beneficiare di tale vantaggio sono

innegabilmente soddisfatte, che essa escluda altri casi nei quali dette condizioni risultano, per diverse ragioni, ugualmente soddisfatte, casi che danno peraltro diritto al vantaggio fiscale dietro presentazione di prove adeguate.

33. Se è vero che considerazioni di ordine amministrativo non possono giustificare la deroga, da parte di uno Stato membro, alle norme del diritto dell'Unione (sentenza Terhoeve, C-18/95, EU:C:1999:22, punto 45), dalla giurisprudenza della Corte emerge parimenti che non si può negare agli Stati membri la possibilità di realizzare obiettivi legittimi mediante l'introduzione di regole che siano facilmente gestite e controllate dalle autorità competenti (v. sentenze Commissione/Italia, C-110/05, EU:C:2009:66, punto 67; Josemans, C-137/09, EU:C:2010:774, punto 82, e Commissione/Spagna, C-400/08, EU:C:2011:172, punto 124).

34. Il solo fatto di fissare limiti relativamente alla distanza rispetto al luogo di residenza dei lavoratori e al tetto dell'esenzione accordata, prendendo come punto di partenza, rispettivamente, il confine olandese e la base imponibile, benché, come rilevato dal giudice del rinvio, tali limiti abbiano inevitabilmente un carattere approssimativo, non può quindi di per sé configurare una discriminazione indiretta o un ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori. Tanto più se, come nel caso di specie, il regime forfettario opera a favore dei lavoratori che ne beneficiano, in quanto riduce considerevolmente le pratiche amministrative che gli stessi devono espletare per ottenere l'esenzione dell'indennità per spese extraterritoriali.

35. La situazione potrebbe tuttavia essere diversa se detti limiti fossero fissati in maniera tale che il regime forfettario dia sistematicamente luogo ad una netta sovracompensazione delle spese extraterritoriali effettivamente sostenute, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

36. Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alle questioni sollevate dichiarando che l'articolo 45 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso non osta ad una normativa nazionale, quale quella di cui al procedimento principale, con la quale uno Stato membro preveda, in favore dei lavoratori che risiedevano in un altro Stato membro prima di iniziare un'attività lavorativa nel suo territorio, la concessione di un vantaggio fiscale consistente nell'esenzione forfettaria di un'indennità per spese extraterritoriali fino al 30% della base imponibile, qualora tali lavoratori abbiano risieduto ad una distanza superiore a 150 chilometri dal suo confine, sempre che – circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare – detti limiti non siano stati fissati in maniera tale che l'esenzione dia sistematicamente luogo ad una netta sovracompensazione delle spese extraterritoriali effettivamente sostenute».

6 ottobre 2015, Alain Laurent Brouillard c. Jury du concours de recrutement de référendaires près la Cour de cassation e Stato belga, causa C 298/14, EU:C:2015:652

*Il sig. Brouillard, cittadino belga, è impiegato in qualità di addetto al servizio della documentazione e concordanza dei testi presso la Corte di Cassazione (Cour de cassation). Egli è laureato in traduzione, ha conseguito un diploma di «candidature» in giurisprudenza e un diploma di studi specialistici in diritti dell'uomo rilasciato da un'università belga nonché un master in giurisprudenza, economia, gestione, a finalità professionale, con menzione in diritto privato, specializzazione giurista-linguista, rilasciato dall'università di Poitiers (Francia), grazie a corsi seguiti per corrispondenza. Nel maggio 2011, il sig. Brouillard si è iscritto ad un concorso per la posizione di referendario presso la Corte di Cassazione. Il 23 giugno 2011 egli ha presentato, presso la Comunità francese del Belgio, una domanda di equipollenza completa del suo master a finalità professionale con il diploma di master 2 in diritto belga.*

*Il 6 settembre 2011, il presidente della Corte di Cassazione ha notificato al sig. Brouillard la decisione della commissione giudicatrice di dichiarare irricevibile la sua domanda di iscrizione a detto concorso, rilevando che, per poter essere nominato referendario, il candidato dev'essere titolare di un diploma di dottorato, di laurea o di master in giurisprudenza ottenuto presso un'università*

*belga. In tale decisione la commissione giudicatrice ha evidenziato che il sig. Brouillard non soddisfaceva detto requisito, dal momento che la Comunità francese del Belgio non aveva riconosciuto l'equipollenza del suo master a finalità professionale a uno dei gradi di dottorato, di laurea o di master in giurisprudenza conferiti in Belgio, e che egli non aveva seguito un programma di equipollenza presso un'università belga.*

*Il mese seguente, il sig. Brouillard ha ricevuto la comunicazione con cui la Comunità francese del Belgio ha respinto la sua domanda sulla base della motivazione che: i) il possesso di un diploma che attesta il compimento di studi di diritto certifica un'idoneità e una competenza tecnica connesse alle caratteristiche dell'ordinamento giuridico in relazione al quale è stato rilasciato; pertanto, analoghi studi compiuti all'estero non corrispondono ai requisiti delle facoltà di giurisprudenza nella Comunità francese del Belgio, facoltà che formano i loro studenti a funzioni di giurista nell'ordinamento giuridico belga, ii) talune attività di insegnamento indispensabili per il completamento, nella Comunità francese del Belgio, degli studi del secondo ciclo in giurisprudenza (segnatamente diritto delle obbligazioni, diritto dei contratti, diritto amministrativo, legislazione sociale...) non sono state acquisite nell'ambito dell'ottenimento del [master a finalità professionale], di cui si chiede l'equipollenza».*

*Il sig. Brouillard ha impugnato la decisione della commissione giudicatrice ed i regi decreti di nomina di tre referendari presso la Corte di Cassazione. In questo contesto, il Conseil d'État ha deciso di sospendere il procedimento e di proporre alla Corte cinque questioni pregiudiziali.*

*Sulla prima e la terza questione pregiudiziale, vertenti sull'applicazione al caso di specie degli artt. 45 e 49 TFUE, la Corte di giustizia ha osservato:*

«25. [...] occorre anzitutto rilevare che l'articolo 49 TFUE, che riguarda l'accesso alle attività autonome e il loro esercizio, non è applicabile nel procedimento principale.

26. Quanto all'articolo 45 TFUE, in primo luogo, certamente risulta da una consolidata giurisprudenza che le disposizioni del Trattato FUE in materia di libera circolazione delle persone non possono essere applicate ad attività che non presentino nessun elemento di collegamento a una qualsivoglia delle situazioni previste dal diritto dell'Unione e i cui elementi siano tutti confinati all'interno di un unico Stato membro (v. sentenze López Brea e Hidalgo Palacios, C-330/90 e C-331/90, EU:C:1992:39, punto 7, nonché Uecker e Jacquet, C-64/96 e C-65/96, EU:C:1997:285, punto 16).

27. Tuttavia, la Corte ha dichiarato che la libera circolazione delle persone non sarebbe pienamente realizzata qualora gli Stati membri potessero negare il godimento di dette disposizioni a quei loro cittadini che abbiano fatto uso delle agevolazioni previste dal diritto dell'Unione e che abbiano acquisito, grazie a queste ultime, qualifiche professionali in uno Stato membro diverso da quello di cui essi possiedono la cittadinanza. Questa considerazione si applica parimenti quando il cittadino di uno Stato membro ha acquisito, in un altro Stato membro, una qualifica universitaria complementare alla sua formazione di base, della quale egli intenda avvalersi dopo il suo ritorno nel proprio paese d'origine (v. sentenza Kraus, C-19/92, EU:C:1993:125, punti 16 e 17).

28. Nel caso di specie, il sig. Brouillard si avvale, nello Stato membro di cui è cittadino, di un diploma universitario da lui ottenuto in un altro Stato membro.

29. Di conseguenza, il godimento delle disposizioni del Trattato FUE relative alla libera circolazione delle persone non può essergli negato. La circostanza che tale diploma sia stato ottenuto a seguito di un corso per corrispondenza è irrilevante a tale riguardo.

30. In secondo luogo, l'articolo 45, paragrafo 4, TFUE prevede che le disposizioni di tale articolo non siano applicabili agli impieghi nella pubblica amministrazione.

31. Tuttavia, quest'eccezione riguarda solo l'accesso di cittadini di altri Stati membri a determinate funzioni nell'amministrazione pubblica (v. sentenze Vougioukas, C-443/93, EU:C:1995:394, punto 19; Grahame e Hollanders, C-248/96, EU:C:1997:543, punto 32; Schönig-Kougebetopoulou,

C-15/96, EU:C:1998:3, punto 13, nonché Österreichischer Gewerkschaftsbund, C-195/98, EU:C:2000:655, punto 36).

32. Infatti, detta disposizione tiene conto dell'interesse legittimo che hanno gli Stati membri a riservare ai propri cittadini un insieme di impieghi aventi un rapporto con l'esercizio della potestà pubblica e la salvaguardia degli interessi generali (v. sentenze Commissione/Belgio, 149/79, EU:C:1980:297, punto 19, e Vougioukas, C-443/93, [...], punto 20).

33. Da ciò deriva che, a prescindere dal fatto che la funzione alla quale il sig. Brouillard desidera accedere rientri o meno nell'ambito d'applicazione dell'articolo 45, paragrafo 4, TFUE, detta disposizione è inapplicabile a una situazione quale quella di cui al procedimento principale, poiché il sig. Brouillard desidera accedere a una funzione nell'amministrazione pubblica dello Stato membro di cui egli è cittadino».

Sulla seconda questione pregiudiziale, ovvero sul quesito se la professione di referendario sia una professione regolamentata, ai sensi della direttiva 2005/36, la Corte di giustizia ha osservato:

«37. A norma dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), di questa direttiva, la nozione di «professione regolamentata» abbraccia un'attività, o insieme di attività professionali, l'accesso alle quali e il cui esercizio, o una delle cui modalità di esercizio, sono subordinati direttamente o indirettamente, in forza di norme legislative, regolamentari o amministrative, al possesso di determinate qualifiche professionali.

38. Come rilevato dall'avvocato generale nei paragrafi da 53 a 55 delle sue conclusioni, dall'articolo 3, paragrafo 1, lettere b), c) ed e), della direttiva 2005/36 risulta che la nozione di «specifica qualifica professionale», che compare nell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), di tale direttiva non va riferito a qualsiasi qualifica attestata da un titolo di formazione di carattere generale, ma a quella corrispondente a un titolo di formazione specificamente concepito per preparare i suoi titolari all'esercizio di una determinata professione.

39. Nel caso di specie, i titoli di formazione richiesti dall'articolo 259 duodecies del codice giudiziario per poter accedere alla funzione di referendario presso la Cour de cassation non mirano specificamente a preparare i loro titolari a esercitare tale funzione, ma danno accesso a un ampio ventaglio di professioni giuridiche.

40. Di conseguenza, questi titoli non conferiscono «specifiche qualifiche professionali», ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2005/36, al possesso delle quali sarebbe subordinato l'accesso o l'esercizio della funzione di referendario presso la Cour de cassation. [...]

43. La circostanza che i referendari presso la Cour de cassation siano nominati in base all'esito di un concorso, la cui materia è determinata in base alle esigenze del servizio e la cui durata di validità è di sei anni, è irrilevante ai fini di tale valutazione. Infatti, la Corte ha già dichiarato che il fatto di essere prescelto in esito a una procedura diretta a selezionare un numero predefinito di persone in base a una valutazione comparativa dei candidati, piuttosto che tramite l'applicazione di criteri assoluti, e che conferisce un titolo la cui validità è strettamente limitata nel tempo non può essere considerato una «qualifica professionale», ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2005/36 (v. sentenza Rubino, C-586/08, EU:C:2009:801, punto 32)».

*Infine, sulla quarta e quinta questione pregiudiziale, ovvero se l'art. 45 TFUE debba essere interpretato nel senso che osta a che la commissione giudicatrice (...) subordini la partecipazione ad un concorso al possesso dei diplomi richiesti dalla normativa di detto Stato membro o al riconoscimento dell'equipollenza accademica di un diploma di master rilasciato dall'università di un altro Stato membro, e se detta disposizione debba essere interpretata nel senso che imponga alla commissione giudicatrice (...) di comparare le qualifiche del ricorrente con quelle prescritte dalla normativa di detto Stato membro, la Corte di giustizia ha osservato:*

«49. Poiché i requisiti per l'accesso alla funzione di referendario presso un organo giurisdizionale di uno Stato membro non costituiscono, a tutt'oggi, oggetto di armonizzazione a livello dell'Unione, gli Stati membri rimangono competenti per definire detti requisiti.

50. Da ciò deriva che, nel caso di specie, il diritto dell'Unione non osta a che la normativa belga subordini l'accesso alla funzione di referendario presso la Cour de cassation al possesso delle conoscenze e delle qualifiche giudicate necessarie.

51. Tuttavia, resta fermo che gli Stati membri devono esercitare le loro competenze in quest'ambito nel rispetto delle libertà fondamentali garantite dal Trattato FUE (v. sentenze Commissione/Francia, C-496/01, EU:C:2004:137, punto 55; Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, C-330/03, EU:C:2006:45, punto 29, e Nasiopoulos, C-575/11, EU:C:2013:430, punto 20).

52. In particolare, le disposizioni nazionali adottate a tale riguardo non possono costituire un ostacolo ingiustificato all'esercizio effettivo della libertà fondamentale garantita dall'articolo 45 TFUE (v. sentenze Kraus, C-19/92, EU:C:1993:125, punto 28, e Pe la, C-345/08, EU:C:2009:771, punto 35).

53. Difatti, secondo la giurisprudenza della Corte, norme nazionali che stabiliscono presupposti per la qualifica, anche se applicate senza discriminazioni collegate alla cittadinanza, possono avere l'effetto di ostacolare l'esercizio di dette libertà fondamentali se le norme nazionali in questione prescindono dalle conoscenze e dalle qualifiche già acquisite dall'interessato in un altro Stato membro (v. sentenze Vlassopoulou, C-340/89, EU:C:1991:193, punto 15; Morgenbesser, C-313/01, EU:C:2003:612, punto 62, e Pe la, C-345/08, EU:C:2009:771, punto 36).

54. In tale contesto, occorre ricordare che le autorità di uno Stato membro, investite di una domanda di autorizzazione, presentata da un cittadino dell'Unione, ad esercitare una professione il cui accesso, in base alla normativa nazionale, è subordinato al possesso di un diploma o di una qualifica professionale, o ancora a periodi di tirocinio pratico, sono tenuti a prendere in considerazione il complesso dei diplomi, certificati e altri titoli, nonché l'esperienza pertinente dell'interessato, effettuando un confronto tra, da un lato, le competenze attestate da tali titoli e tale esperienza e, dall'altro, le conoscenze e le qualifiche richieste dalla normativa nazionale [...]

56. Nel quadro di quest'esame, uno Stato membro può prendere tuttavia in considerazione differenze oggettive relative sia al quadro giuridico della professione in questione nello Stato membro di provenienza sia all'ambito di attività di quest'ultima [...]

58. A questo proposito, spetta alle autorità nazionali competenti valutare se le conoscenze acquisite nello Stato membro ospitante nel contesto di un ciclo di studi ovvero anche di un'esperienza pratica siano valide ai fini dell'accertamento del possesso delle conoscenze mancanti [...]

60. La giurisprudenza ricordata nei punti da 53 a 59 della presente sentenza non osta a che un'autorità con poteri di assunzione, come una commissione giudicatrice, si basi su una decisione adottata da un'autorità competente, quale la commissione di equipollenza, sezione diritto e criminologia, della Comunità francese del Belgio, per determinare se il titolo straniero in questione sia equipollente al titolo nazionale richiesto.

61. Tuttavia, per quanto concerne il procedimento principale, dal fascicolo a disposizione della Corte si ricava che la commissione giudicatrice ha respinto la domanda di iscrizione del sig. Brouillard al concorso per l'assunzione di referendari presso la Cour de cassation prima che tale commissione si fosse pronunciata sulla domanda dell'interessato, diretta a che il suo master a finalità professionale fosse riconosciuto equipollente al grado accademico di master in diritto belga. [...]

65. Peraltro, il sig. Brouillard ha fatto valere la sua esperienza professionale, in particolare quella che egli ha acquisito in qualità di addetto al servizio della documentazione e concordanza dei testi presso la Cour de cassation. Ebbene, quest'esperienza professionale poteva risultare rilevante nel quadro di tale valutazione.

66. La commissione giudicatrice aveva pertanto l'obbligo di esaminare se il master a finalità professionale e l'esperienza professionale del sig. Brouillard dimostrassero o meno che quest'ultimo aveva acquisito le menzionate conoscenze e qualifiche richieste. Spetta al giudice del rinvio verificare se, in considerazione del complesso delle circostanze rilevanti nell'ambito del procedimento

principale, la commissione giudicatrice si sia effettivamente conformata a quest'obbligo e, eventualmente, se l'interessato abbia adeguatamente dimostrato di possedere le qualifiche necessarie.

67 In considerazione di quanto sin qui illustrato, occorre risolvere le questioni quarta e quinta dichiarando che l'articolo 45 TFUE dev'essere interpretato nel senso che esso osta a che, in circostanze quali quelle di cui al procedimento principale, la commissione giudicatrice di un concorso per l'assunzione di referendari presso un organo giurisdizionale di uno Stato membro, quando esamina una domanda di partecipazione a tale concorso presentata da un cittadino di tale Stato membro, subordini tale partecipazione al possesso dei diplomi richiesti dalla normativa di detto Stato membro o al riconoscimento dell'equipollenza accademica di un diploma di master rilasciato dall'università di un altro Stato membro, senza prendere in considerazione l'insieme dei diplomi, certificati e altri titoli nonché l'esperienza professionale pertinente dell'interessato, effettuando un confronto tra le qualifiche professionali attestate da questi ultimi e quelle richieste da detta normativa».

21 gennaio 2016, Commissione europea c. Repubblica di Cipro, C-515/14, EU:C:2016:30

*In base alla normativa cipriota [art. 27, lett. a) della legge 97 (I) del 1997] un dipendente pubblico di età inferiore a 45 anni che si dimetta dal proprio impiego nella funzione pubblica per esercitare un'attività lavorativa in uno Stato membro che non sia Cipro o una funzione nell'ambito di un'istituzione dell'Unione o di un'altra organizzazione internazionale, percepisce unicamente una somma forfettaria e perde i suoi futuri diritti a pensione. Al contrario, un dipendente pubblico che continui ad esercitare un'attività lavorativa a Cipro o che lasci il suo impiego nella funzione pubblica di tale Stato membro per esercitare funzioni pubbliche nel medesimo Stato membro o che sia assunto da un organismo di diritto pubblico cipriota mantiene tali diritti. Ritenendo tale normativa incompatibile con il diritto dell'Unione, la Commissione ha avviato una procedura precontenziosa nei confronti della Repubblica di Cipro, invitandola a presentare le proprie osservazioni. In data 26 maggio 2016, la Commissione ha inviato alla Repubblica di Cipro un parere motivato contestandole di non aver abrogato, a decorrere dal 1<sup>a</sup> maggio 2004, le disposizioni relative all'età previste dalla normativa cipriota relativa alle pensioni, e di essere in tal modo venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli articoli 45 TFUE e 48 TFUE nonché dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE, in combinato disposto con l'articolo 11, paragrafo 2, dell'allegato VIII dello Statuto dei funzionari dell'Unione europea. La Commissione ha invitato questo Stato membro ad adottare le misure necessarie a conformarsi al parere motivato entro un termine di due mesi dalla data del suo ricevimento. Nella sua risposta del 28 maggio 2012 a tale parere motivato, la Repubblica di Cipro ha fatto valere che era intervenuta una modifica legislativa al fine di dare la possibilità di trasferire i diritti a pensione dei dipendenti pubblici che lasciavano tale Stato membro per entrare in servizio in un'istituzione dell'Unione, si era posto rimedio a qualsivoglia eventuale violazione di tali disposizioni di diritto dell'Unione. Non considerando pienamente soddisfacente tale risposta, la Commissione ha adito la Corte di Giustizia.*

*Nell'ambito della procedura di infrazione avviata dalla Commissione, la Corte di giustizia ha precisato che:*

«34. [...] l'articolo 48 TFUE, il cui obiettivo consiste nel contribuire alla realizzazione di una libertà di circolazione dei lavoratori migranti il più possibile completa (v. sentenza da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, punto 70 e giurisprudenza ivi richiamata) implica, in particolare, che i lavoratori migranti non devono né perdere diritti alle prestazioni di previdenza sociale né subire una riduzione dell'importo delle stesse per il fatto di aver esercitato il diritto alla libera circolazione che è loro

riconosciuto dal Trattato (v. sentenze *Nemec*, C-205/05, EU:C:2006:705, punto 38, e *Bouman*, C-114/13, EU:C:2015:81, punto 39). [...]

36. Inoltre, occorre rilevare che il ricorso della Commissione non si fonda in modo esclusivo, principale o preponderante sull'articolo 48 TFUE, bensì su una violazione del diritto alla libera circolazione dei lavoratori previsto dall'articolo 45 TFUE, letto in combinato disposto con gli articoli 48 TFUE e 4, paragrafo 3, TUE.

37. Conseguentemente, occorre esaminare la compatibilità della normativa cipriota di cui al ricorso della Commissione con queste tre disposizioni.

38. Se è vero che gli Stati membri conservano la loro competenza a disciplinare i loro sistemi di previdenza sociale, nell'esercizio di tale competenza devono tuttavia rispettare il diritto dell'Unione e, in particolare, le disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione dei lavoratori e al diritto di stabilimento (v. sentenza *Governo della Comunità francese e Governo vallone*, C-212/06, EU:C:2008:178, punto 43).

39. Al riguardo occorre ricordare che, secondo giurisprudenza costante della Corte, l'insieme delle disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione delle persone mira a facilitare ai cittadini dell'Unione l'esercizio di attività lavorative di qualsivoglia natura nel territorio dell'Unione ed osta ai provvedimenti che potrebbero sfavorirli qualora intendano svolgere un'attività economica nel territorio di un altro Stato membro. In tale contesto, i cittadini degli Stati membri dispongono, in particolare, del diritto, conferito loro direttamente dal Trattato, di lasciare il paese d'origine per entrare nel territorio di un altro Stato membro ed ivi soggiornare al fine di esercitare un'attività economica (v., segnatamente, sentenze *Bosman*, C-415/93, EU:C:1995:463, punti 94 e 95, *Ritter-Coulais*, C-152/03, EU:C:2006:123, punto 33; *Governo della Comunità francese e Governo vallone*, [...] punto 44; *Casteels*, C-379/09, EU:C:2011:131, punto 21, nonché *Las*, C-202/11, EU:C:2013:239, punto 19)

40. Certamente, se è pur vero che il diritto primario dell'Unione non può garantire ad un assicurato che il trasferimento in un altro Stato membro resti neutrale in materia previdenziale - segnatamente sul piano delle prestazioni di malattia e di pensioni di vecchiaia, ove tale trasferimento, in considerazione delle disparità tra i regimi e le normative degli Stati membri, può, a seconda dei casi, risultare più o meno favorevole o sfavorevole per l'interessato sotto il profilo previdenziale -, tuttavia, secondo ben consolidata giurisprudenza, nell'ipotesi in cui la sua applicazione sia meno favorevole, una normativa nazionale è conforme al diritto dell'Unione solo se, segnatamente, tale normativa nazionale non svantaggi il lavoratore interessato rispetto a quelli che svolgono l'insieme delle loro attività nello Stato membro in cui essa si applichi e non si risolva nel fatto puro e semplice di versare contributi previdenziali a fondo perduto (v. sentenza *Mulders*, C-548/11, EU:C:2013:249, punto 45 e giurisprudenza ivi richiamata). [...]

43. Nella specie, risulta dagli atti versati alla Corte che, in applicazione dell'articolo 27, paragrafo 1, della legge 97 (I)/1997, letto in combinato disposto con gli articoli 24 e 25 della stessa legge, un dipendente pubblico di età inferiore a 45 anni che si dimetta dal proprio impiego nella funzione pubblica cipriota per esercitare un'attività lavorativa in un altro Stato membro nell'ambito di un'istituzione dell'Unione o di un'altra organizzazione internazionale, percepisce immediatamente una somma forfettaria e perde il diritto a percepire la sua pensione consolidata, liquidata e versata al compimento del cinquantacinquesimo anno di età, mentre un dipendente pubblico che continui ad esercitare tale attività lavorativa o che la lasci per esercitare funzioni pubbliche a Cipro percepisce immediatamente tale somma e mantiene tale diritto.

44. Al riguardo, anche se la legge 113 (I)/2011 prevede che i «neo assunti», vale a dire coloro che sono entrati in servizio in qualità di dipendenti pubblici dopo il 1<sup>a</sup> ottobre 2011, siano assoggettati a un altro regime pensionistico, che non prevede una siffatta differenza di trattamento, tuttavia, come fa valere la Commissione, senza essere contraddetta su questo punto dalla Repubblica di Cipro, il regime precedente, vale a dire quello previsto dalla legge 97 (I)/1997, continua ad applicarsi ai



dipendenti pubblici entrati in servizio precedentemente a tale data, compresi coloro che, tra questi ultimi, abbiano già rassegnato le dimissioni.

45. Ne consegue che la normativa cipriota in parola nel caso di specie è tale da pregiudicare o da rendere meno interessante l'esercizio, da parte dei dipendenti pubblici ciprioti interessati, del loro diritto alla libera circolazione. Tale normativa, infatti, può dissuaderli dal lasciare il loro impiego nell'ambito della funzione pubblica del loro paese d'origine per esercitare un'attività lavorativa sul territorio di un altro Stato membro, in un'istituzione dell'Unione o in un'altra organizzazione internazionale e costituisce, pertanto, un ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori vietata, in linea di principio, dall'articolo 45 TFUE. [...]

48. Peraltro, le modifiche apportate alla legge 97 (I)/1997 dalla legge 31 (I)/2012 ed entrate in vigore con effetto retroattivo a far data dal 1<sup>a</sup> maggio 2004, nel prevedere, segnatamente, che i dipendenti pubblici che occupano un posto su cui si fonda il diritto a pensione nella funzione pubblica cipriota e lo lasciano per occupare un posto come titolare in un'istituzione dell'Unione hanno diritto a far versare dal governo cipriota all'Unione l'importo che rappresenta il valore capitale dei benefici acquisiti in applicazione del regime pensionistico dei dipendenti pubblici, non eliminano ogni forma di ostacolo alla libera circolazione dei dipendenti pubblici interessati, dato che non considerano la situazione di coloro che, tra questi ultimi, scelgono di non trasferire i loro diritti a pensione. Infatti, se tali dipendenti pubblici si dimettono o si sono dimessi dalla funzione pubblica cipriota prima di aver raggiunto il quarantacinquesimo anno di età, perdono i loro diritti a pensione.

49. [anche] la circostanza invocata dalla Repubblica di Cipro, secondo la quale detti dipendenti pubblici possono, oltre alla percezione di una somma forfettaria ai sensi della legge 97 (I)/1997, beneficiare di una pensione ai sensi della legge 59 (I)/2010 sulla previdenza sociale se soddisfano i requisiti previsti da tale legge, non è tale da rimettere in questione l'esistenza dell'ostacolo identificato al precedente punto della presente sentenza.

50. [...] infatti, [...] differenza di un dipendente pubblico che si dimette dopo il conseguimento del quarantacinquesimo anno di età e che ha diritto a una pensione sia ai sensi della legge 97 (I)/1997 che della legge 59 (I)/2010, un dipendente pubblico che occupa un posto su cui si fonda il diritto a pensione nella funzione pubblica cipriota e che decide di lasciarlo, prima di aver raggiunto tale età, per esercitare una funzione nell'ambito di un'istituzione dell'Unione, senza far trasferire i suoi diritti a pensione, non ha diritto a una pensione in forza della legge 97 (I)/1997.

51. In tal senso, la normativa cipriota è idonea a dissuadere quest'ultima categoria di dipendenti pubblici dal lasciare Cipro per esercitare un'attività lavorativa nell'ambito di un'istituzione dell'Unione, in quanto, accettando un'occupazione presso tale istituzione, essi perderebbero la possibilità di beneficiare, in base al regime previdenziale nazionale, di una prestazione pensionistica alla quale avrebbero avuto diritto se non avessero accettato tale impiego (v., in tal senso, sentenze My, C-293/03, EU:C:2004:821, punto 47; Rockler, C-137/04, EU:C:2006:106, punto 19, e Öberg, C-185/04, EU:C:2006:107, punto 16)».

In proposito, la Corte si è, inoltre, soffermata sulla considerazione che:

«53. [...] una normativa nazionale può tuttavia costituire un ostacolo giustificato ad una libertà fondamentale qualora sia dettata da motivi di ordine economico che perseguono un obiettivo d'interesse generale (v. sentenza Essent e a., da C-105/12 a C-107/12, EU:C:2013:677, punto 52). In tal senso, non può escludersi che un rischio di grave alterazione dell'equilibrio finanziario del sistema previdenziale possa costituire un motivo imperativo di interesse generale atto a giustificare la violazione delle disposizioni del Trattato relative al diritto alla libera circolazione dei lavoratori (v., in tal senso, sentenza Kohll, C-158/96, EU:C:1998:171, punto 41)

54. Tuttavia, secondo giurisprudenza costante della Corte, spetta alle autorità nazionali competenti, qualora adottino un provvedimento di deroga ad un principio sancito dal diritto dell'Unione, provare, caso per caso, che tale provvedimento sia idoneo a garantire la realizzazione dell'obiettivo invocato e non vada al di là di quanto necessario ai fini del suo conseguimento. Le giustificazioni che

possono essere adottate da uno Stato membro devono essere corredate di prove adeguate o di un'analisi dell'idoneità e della proporzionalità della misura restrittiva adottata da tale Stato, nonché degli elementi che consentono di suffragare il suo argomento. Occorre che tale analisi obiettiva, circostanziata e corredata di dati numerici sia idonea a dimostrare, sulla base di dati seri, convergenti e probatori, l'effettiva esistenza di rischi per l'equilibrio del sistema previdenziale (v., segnatamente, sentenze Commissione/Belgio, C-254/05, EU:C:2007:319, punto 36, nonché Bressol e a., C-73/08, EU:C:2010:181, punto 71).

55. Orbene, è inevitabile rilevare che, nella fattispecie, manca un'analisi di tale genere. Il governo cipriota, infatti, si limita a fare allusione a un rischio di squilibrio del sistema previdenziale e ad affermare che la normativa in causa soddisfa il requisito di proporzionalità di cui al punto precedente della presente sentenza.

56. Conseguentemente, l'ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori in parola nel caso di specie non è giustificato. [...]

58. In tale contesto, occorre dichiarare che la Repubblica di Cipro è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi degli articoli 45 TFUE e 48 TFUE nonché dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE, non avendo eliminato, con effetto retroattivo a decorrere dal 1<sup>a</sup> maggio 2004, il criterio relativo all'età contenuto nell'articolo 27 della legge 97 (I)/1997, che dissuade i lavoratori dal lasciare il proprio Stato membro d'origine per svolgere un'attività lavorativa in un altro Stato membro o presso un'istituzione dell'Unione o un'altra organizzazione internazionale, e da cui consegue una disparità di trattamento tra i lavoratori migranti, inclusi coloro che svolgono la propria attività lavorativa presso le istituzioni dell'Unione o un'altra organizzazione internazionale, da una parte, e i dipendenti pubblici che hanno esercitato la loro attività a Cipro, dall'altra».

### 3. Libertà di stabilimento

#### 3.1. Nozione di stabilimento

21 giugno 1974, *Jean Reyners c. Belgio*, causa 2/74, Racc. 631.

*L'art. 428 dell'ordinamento giudiziario belga, legge 10 ottobre 1967, prevedeva per chi non fosse in possesso della cittadinanza belga l'impossibilità di assumere il titolo e di esercitare la professione di avvocato. Successivamente il regio decreto del 24 agosto 1970 aveva stabilito le condizioni per ottenere una deroga a quanto disposto circa il requisito della cittadinanza dall'art. 428. Una delle condizioni, posta dall'art. 1, comma 3 del regio decreto, imponeva che la legge nazionale del richiedente autorizzasse il provvedimento a condizione di reciprocità.*

*Il signor Reyners, cittadino olandese, dalla nascita risiedeva in Belgio dove aveva svolto propri studi e aveva, quindi, conseguito il titolo di docteur en droit. Volendo esercitare in Belgio la professione legale chiedeva all'Ordine nazionale degli avvocati l'abilitazione. La sua richiesta veniva respinta perché oltre a non avere la cittadinanza belga necessaria per l'esercizio dell'avvocatura, non rientrava neppure nelle condizioni per ottenere una deroga stabilita dall'art. 1, comma 3 del regio decreto. Infatti, la legge olandese, la legge nazionale del signor Reyners, l'Advocatenwet 16 marzo 1968, che poneva inderogabilmente la cittadinanza olandese come requisito all'accesso della professione forense, non soddisfaceva la condizione di reciprocità richiesta dalla normativa belga.*

*Il signor Reyners ricorreva avanti al Consiglio di Stato belga per ottenere l'annullamento dell'art. 1, comma 3, del regio decreto 24 agosto 1970, sostenendone l'incompatibilità con gli artt. 52, 54, 55 e 57 TCE (ora artt. 49, 50, 51 e 53 TFUE). Il Consiglio di Stato rinviava, quindi, alla Corte di giustizia per l'interpretazione delle citate disposizioni comunitarie.*

*Sulla diretta efficacia dell'art. 52 TCE (ora art. 49 TFUE), la Corte ha osservato:*

« 15/17. L'art. 7 del Trattato, che fa parte dei “principi” della Comunità, dispone che, nel campo di applicazione del Trattato e senza pregiudizio delle disposizioni particolari nello stesso contenute, “è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità”. L'art. 52 [ora art. 49 TFUE] garantisce l'applicazione di tale disposizione generale nel settore particolare del diritto di stabilimento. Con l'espressione “nel quadro delle disposizioni che seguono”, esso si richiama all'intero capo relativo al diritto di stabilimento e chiede, perciò, di venir interpretato in questo ambito generale.

18/20. Dopo aver stabilito che “le restrizioni alle libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro vengono gradatamente soppresse durante il periodo transitorio”, l'art. 52 [ora art. 49 TFUE] enuncia il principio cardine della materia, disponendo che la libertà di stabilimento implica l'accesso alle attività indipendenti ed al loro esercizio “alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini”. Al fine della graduale realizzazione di tale obiettivo nel corso del periodo transitorio, l'art. 54 [ora art. 50 TFUE] contempla l'elaborazione, da parte del Consiglio, di un “programma generale” e, per l'attuazione di tale programma, direttive destinate a realizzare la libertà di stabilimento per le varie attività. Oltre a tali misure di liberalizzazione, l'art. 57 [ora art. 53 TFUE] contempla direttive destinate a garantire il riconoscimento reciproco dei diplomi, certificati ed altri titoli e, in generale, il coordinamento delle legislazioni in materia di stabilimento e d'esercizio delle attività indipendenti.

21/23. Da quanto precede discende che, nell'economia del capo relativo al diritto di stabilimento, il “programma generale” e le direttive contemplate dal Trattato sono destinate ad adempiere due funzioni, la prima è quella di abolire, durante il periodo transitorio, gli ostacoli alla realizzazione della libertà di stabilimento; la seconda consiste nell'introdurre, nella legislazione degli Stati membri, un complesso di disposizioni dirette a facilitare l'esercizio effettivo di tale libertà, al fine di favorire l'interpretazione economica e sociale nell'ambito della Comunità nel settore delle attività indipendenti. È questo secondo obiettivo che perseguono, in primo luogo, talune disposizioni dell'art. 54 [ora art. 50 TFUE], n. 3, relative, fra l'altro, alla collaborazione tra le amministrazioni nazionali competenti e l'adattamento dei procedimenti e delle prassi amministrative e, in secondo luogo, il complesso delle disposizioni dell'art. 57 [ora art. 53 TFUE]. L'efficacia delle disposizioni dell'art. 52 [ora art. 49 TFUE] va determinata nell'ambito di tale sistema.

24/27. La norma del trattamento nazionale costituisce una delle disposizioni giuridiche fondamentali della Comunità. In quanto richiamo ad un complesso di disposizioni legislative effettivamente applicate dal paese di stabilimento ai propri cittadini, tale norma è, per eccellenza, atta ad essere fatta valere direttamente dai cittadini di tutti gli altri Stati membri. Stabilendo alla fine del periodo transitorio la realizzazione della libertà di stabilimento, l'art. 52 [ora art. 49 TFUE] prescrive quindi un obbligo di risultato preciso, il cui adempimento doveva essere facilitato, ma non condizionato, dall'attuazione di un programma di misure gradualità; il fatto che questa gradualità non sia stata osservata lascia intatto l'obbligo stesso, una volta scaduto il termine stabilito per il suo adempimento.

28. Tale interpretazione è conforme all'art. 8, n. 7, del Trattato, a termini del quale la scadenza del periodo transitorio costituisce il termine ultimo per l'entrata in vigore del complesso delle norme contemplate dal Trattato e per l'attuazione dell'insieme delle realizzazioni che comporta l'instaurazione del mercato comune.

29/31. Non è dato invocare, contro tale efficacia, la circostanza che il Consiglio non ha adottato le direttive previste dagli artt. 54 [ora art. 50 TFUE] e 57 [ora art. 53 TFUE], oppure il fatto che talune direttive effettivamente adottate non hanno pienamente realizzato l'obiettivo di non-discriminazione di cui all'art. 52 [ora art. 49 TFUE]. In effetti, dopo la fine del periodo transitorio, le direttive contemplate dal capitolo relativo al diritto di insediamento sono divenute superflue per l'attuazione della norma del trattamento nazionale, dato che quest'ultima è ormai sancita, con

efficacia diretta, dal Trattato stesso. Tali direttive non hanno tuttavia perduto ogni interesse, in quanto conservano un campo di applicazione importante nel settore delle misure dirette a favorire ed a facilitare l'effettivo esercizio del diritto di libero stabilimento.

32. Si deve quindi risolvere la questione sottoposta a questa Corte nel senso che, dalla fine del periodo transitorio, l'art. 52 del Trattato [ora art. 49 TFUE] è una disposizione direttamente efficace e ciò nonostante la mancanza eventuale, in un determinato settore, delle direttive di cui agli artt. 54 [ora art. 50 TFUE], n. 2 e 57 [ora art. 53 TFUE], n. 1, del Trattato ».

30 novembre 1995, *Reinhard Gebhard c. Consiglio dell'Ordine degli avvocati e procuratori di Milano*, causa C-55/94, Racc. I-4165.

*Il signor Gebhard, cittadino tedesco, è abilitato ad esercitare la professione di « Rechtsanwalt » in Germania, è iscritto al foro di Stoccarda dove è « libero collaboratore » in uno studio legale, senza però essere titolare di un proprio studio nel detto stato.*

*Il signor Gebhard risiede in Italia, dove vive con la moglie (cittadina italiana) e i tre figli, dal 1978. Dal 1978 svolge attività professionale in Italia: inizialmente con un rapporto di libera collaborazione con uno studio legale associato di Milano, in seguito come associato nello stesso studio. Dal 1989 ha aperto un proprio studio in Milano, nel quale collaborano con lui avvocati e procuratori italiani e dove svolge attività essenzialmente stragiudiziale.*

*Alcuni professionisti italiani presentavano una denuncia al Consiglio dell'Ordine di Milano, facendo carico al signor Gebhard di aver utilizzato impropriamente il titolo di « avvocato ». Nel 1991 il Consiglio vietava al signor Gebhard l'uso del titolo di « avvocato » ed apriva un procedimento disciplinare a suo carico imputandogli di essere venuto meno agli obblighi posti dalla legge n. 31/82.*

*Il 14 ottobre 1991, il signor Gebhard presentava al Consiglio dell'Ordine di Milano la domanda di iscrizione all'albo degli avvocati. Su tale domanda il Consiglio non si è pronunciato, ma nel novembre 1992, pronunciandosi in merito al procedimento disciplinare, gli infliggeva la sanzione della sospensione dall'esercizio dell'attività professionale per sei mesi.*

*Il signor Gebhard impugnava tale decisione davanti al Consiglio nazionale forense contestando, inoltre, il rigetto implicito della sua domanda di iscrizione all'albo e sostenendo che la direttiva 77/249 gli conferiva il diritto di esercitare l'attività professionale nel proprio studio in Milano.*

*Su tale questione il consiglio nazionale forense ha chiesto alla Corte di pronunciarsi in via pregiudiziale e la Corte ha osservato:*

« 13. La direttiva 77/249 si applica alle attività di avvocato svolte a titolo di prestazione di servizi. Essa prevede che l'avvocato prestatore di servizi faccia uso del proprio titolo professionale espresso nella lingua o in una delle lingue dello Stato membro di provenienza, con indicazione dell'organizzazione professionale cui appartiene o dell'organo giurisdizionale dinanzi al quale è ammesso a patrocinare ai sensi della normativa di tale Stato (art. 3).

14. Questa direttiva opera una distinzione tra le attività relative alla rappresentanza e alla difesa di un cliente in giudizio o dinanzi alle autorità pubbliche, da un lato, e tutte le altre attività, dall'altro. (...)

23. Il diritto di stabilimento, previsto dagli artt. 52-58 del Trattato [ora artt. 49 - 54 TFUE], è riconosciuto sia alle persone giuridiche, ai sensi dell'art. 58 [ora art. 54 TFUE], sia alle persone fisiche aventi la cittadinanza di uno Stato membro della Comunità. Esso comporta, fatte salve le eccezioni e le condizioni previste, l'accesso, nel territorio di un altro Stato membro, a tutte le attività autonome e al loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese e la creazione di agenzie, succursali o filiali. (...)

28. Tale situazione è tuttavia differente da quella del signor Gebhard, cittadino di uno Stato

membro che esercita in maniera stabile e continuativa un'attività professionale in un altro Stato membro da un domicilio professionale in cui offre i suoi servizi, tra l'altro, ai cittadini di quest'ultimo Stato membro. Questa persona rientra nelle disposizioni del capo relativo al diritto di stabilimento, non in quello relativo ai servizi. (...)

31. Le disposizioni relative al diritto di stabilimento riguardano l'accesso alle attività autonome e al loro esercizio (v., in particolare, sentenza *Reyners*, citata, punti 46 e 47). Ora, l'appartenenza a un ordine professionale rientra nei requisiti attinenti all'accesso alle attività e al loro esercizio, e non può quindi essere considerata elemento costitutivo dello stabilimento stesso. (...)

39. Considerato quanto precede, le questioni sollevate dal Consiglio Nazionale Forense vanno risolte dichiarando che:

il carattere temporaneo della prestazione di servizi, previsto dall'art. 60 [ora art. 57 TFUE], terzo comma, del Trattato CE, si deve valutare tenendo conto della durata, della frequenza, della periodicità e della continuità della prestazione stessa;

il prestatore di servizi, ai sensi del Trattato, può dotarsi, nello Stato membro ospitante, dell'infrastruttura necessaria per il compimento della sua prestazione;

un cittadino di uno Stato membro che, in maniera stabile e continua, esercita un'attività professionale in un altro Stato membro in cui, da un domicilio professionale, offre i propri servizi, tra l'altro, ai cittadini di questo Stato, è soggetto alle disposizioni del capo relativo al diritto di stabilimento e non a quelle del capo relativo ai servizi;

la possibilità, per un cittadino di uno Stato membro, di esercitare il diritto di stabilimento e le condizioni dell'esercizio di questo diritto devono essere valutate in funzione delle attività che egli intende esercitare nel territorio dello Stato membro ospitante;

allorché l'accesso a un'attività specifica non è sottoposto ad alcuna disciplina nello Stato ospitante, il cittadino di qualsiasi altro Stato membro ha il diritto di stabilirsi nel territorio del primo Stato e di esercitarvi tale attività. Diversamente, allorché l'accesso a un'attività specifica, o il suo esercizio, è subordinato, nello Stato membro ospitante, a determinate condizioni, il cittadino di un altro Stato membro che intenda esercitare tale attività deve, di regola, soddisfarle;

tuttavia, i provvedimenti nazionali che possono ostacolare o scoraggiare l'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal Trattato devono soddisfare quattro condizioni: essi devono applicarsi in modo non discriminatorio, essere giustificati da motivi imperiosi di interesse pubblico, essere idonei a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non andare oltre quanto necessario per il raggiungimento di questo;

del pari, gli Stati membri hanno l'obbligo di tenere conto dell'equivalenza dei diplomi e, se del caso, procedere ad un raffronto tra le cognizioni e le qualifiche richieste dalle proprie norme nazionali e quelle dell'interessato ».

14 settembre 2017, *Trustees of the P Panayi Accumulation & Maintenance Settlements c. Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs*, causa C-646/15, EU:C:2017:682

*Nel 1992 il sig. Panico Panayi, cittadino cipriota, costituiva quattro trusts (in prosieguo: i "trusts Panayi") a vantaggio dei suoi figli e di altri suoi familiari. Egli trasferiva a detti trusts il 40% delle azioni della Cambos Entreprises Limited, società controllante delle imprese da lui fondate.*

*All'atto della costituzione dei trusts Panayi, il sig. Panayi, sua moglie e i loro figli risiedevano nel Regno Unito. I trustees originari dei trusts Panayi erano il sig. Panayi e la KSL Trustees Limited, una trust company con sede nel Regno Unito. Nel 2003 si aggiungeva, come trustee aggiunta, la sig.ra Panayi.*

*Nel 2004 i sigg. Panayi decidevano di lasciare il Regno Unito per tornare stabilmente a Cipro e prima della partenza si dimettevano dalle loro funzioni di trustee. Al fine di effettuare la relativa sostituzione, il sig. Panayi designava tre nuovi trustees, tutti residenti a Cipro. Viceversa, la KSL*

*Trustees Limited, società avente sede nel Regno Unito, conservava la sua funzione di trustee fino alla fine del 2005. Pertanto, nel 2004, la maggioranza dei trustees dei trusts Panayi aveva cessato di risiedere nel Regno Unito.*

*Il 19 dicembre 2005, i trustees Panayi vendevano le azioni detenute nei trusts Panayi. Il 31 gennaio 2006, tali trustees effettuavano le loro dichiarazioni tributarie a titolo dell'esercizio fiscale 2004/2005.*

*Nel 2010, l'amministrazione tributaria adottava nei confronti dei trustees una decisione con cui rivalutava l'imposta, in quanto esisteva un'imposta dovuta il cui fatto generatore era la nomina dei nuovi trustees il 19 agosto 2004, poiché la maggioranza dei trustees Panayi non erano allora più residenti nel Regno Unito e, quindi, l'amministrazione dei trusts Panayi si poteva considerare trasferita a Cipro nel corso dell'esercizio fiscale 2004/2005 (c.d. imposta all'uscita).*

*I trustees Panayi proponevano ricorso dinanzi al First-tier Tribunal (Tax Chamber) (Tribunale di primo grado, sezione tributaria, Regno Unito), contestando la compatibilità di tale tassazione all'uscita e della sua immediata riscossione con le libertà fondamentali di circolazione del diritto dell'Unione. Per parte sua, l'amministrazione tributaria riteneva che, per la natura giuridica del trust alla luce del diritto d'Inghilterra e del Galles, nella fattispecie non fosse applicabile nessuna delle libertà di circolazione e che comunque la riscossione immediata dell'imposta all'uscita avrebbe costituito una restrizione giustificata e proporzionata. Il First-tier Tribunal (Tax Chamber) decideva di sospendere il giudizio per domandare alla Corte di giustizia, in sostanza, se le disposizioni del Trattato FUE, relative alla libertà di stabilimento, in circostanze come quelle oggetto del procedimento principale, in cui i trustees sono trattati, secondo il diritto nazionale, come un unico e permanente organismo di persone, distinto dalle persone che possono di volta in volta essere i trustees, ostino alla normativa di uno Stato membro, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che prevede l'assoggettamento ad imposta degli utili non realizzati afferenti al patrimonio del trust, qualora la maggioranza dei trustees trasferisca la sua residenza in un altro Stato membro, senza permettere il prelievo differito dell'imposta in tal modo dovuta.*

*La Corte ha preliminarmente osservato che:*

« 23. Per rispondere alle questioni presentate occorre, anzitutto, stabilire se i trusts, del tipo contemplato nel procedimento principale, ricadano nella disciplina della libertà di stabilimento e, eventualmente, se tale libertà sia applicabile ad una situazione come quella oggetto del procedimento principale.

24. L'articolo 49 TFUE vieta le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro. Secondo l'articolo 54, primo comma, TFUE, le società costituite conformemente alla legislazione di uno Stato membro e aventi la sede sociale, l'amministrazione centrale o il centro di attività principale all'interno dell'Unione sono equiparate, ai fini dell'applicazione delle disposizioni del Trattato FUE relative alla libertà di stabilimento, alle persone fisiche aventi la cittadinanza degli Stati membri.

25. Ai sensi dell'articolo 54, secondo comma, TFUE, per società si intendono le società di diritto civile o di diritto commerciale, ivi comprese le società cooperative, e le altre persone giuridiche contemplate dal diritto pubblico o privato, ad eccezione delle società che non si prefiggono scopi di lucro.

26. Al riguardo, va constatato che la libertà di stabilimento, che costituisce una delle disposizioni fondamentali del diritto dell'Unione (sentenza del 24 maggio 2011, Commissione/Belgio, C-47/08, EU:C:2011:334, punto 77 e la giurisprudenza ivi citata) e che contribuisce all'obiettivo di realizzazione del mercato interno (v., in tal senso, sentenza del 13 dicembre 2005, SEVIC Systems, C-411/03, EU:C:2005:762, punto 19), ha portata assai ampia.

27. Deriva quindi dalla giurisprudenza della Corte, in primo luogo, che le deroghe a tale libertà sono soggette ad interpretazione restrittiva (v., in questo senso, sentenze del 21 giugno 1974, Reyners,

2/74, EU:C:1974:68, punti da 43 a 55, nonché del 1o febbraio 2017, Commissione/Ungheria, C-392/15, EU:C:2017:73, punto 106 e la giurisprudenza ivi citata), in secondo luogo, che, anche se le disposizioni del Trattato relative a tale libertà sono dirette a garantire il beneficio della disciplina nazionale dello Stato membro ospitante, esse ostano parimenti a che lo Stato membro d'origine ostacoli lo stabilimento in un altro Stato membro di uno dei suoi cittadini oppure di una società costituita secondo la sua legislazione (sentenze del 27 settembre 1988, Daily Mail and General Trust, 81/87, EU:C:1988:456, punto 16, nonché del 21 maggio 2015, Verder LabTec, C-657/13, EU:C:2015:331, punto 33 e la giurisprudenza ivi citata) e, in terzo luogo, che la nozione di stabilimento ai sensi del Trattato ha portata assai ampia, in quanto implica la possibilità per un cittadino dell'Unione di partecipare, in maniera stabile e continuativa, alla vita economica di uno Stato membro diverso dal proprio Stato di origine e di trarne vantaggio, favorendo così l'interpenetrazione economica e sociale all'interno dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 30 novembre 1995, Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, punto 25).

28. Nella fattispecie, è pacifico, da una parte, che i trusts di cui trattasi nel procedimento principale sono costituiti secondo il diritto del Regno Unito e, dall'altra, che, alla luce di tale diritto, essi non vengono considerati società di diritto civile o commerciale, includendovi le società cooperative. Occorre, pertanto, determinare se tali trusts possano rientrare nella nozione di «altre persone giuridiche», contemplati dal diritto pubblico o privato, che perseguono scopi di lucro, ai sensi dell'articolo 54, secondo comma, TFUE.

29. Al riguardo come l'avvocato generale ha rilevato, in sostanza, ai paragrafi 33 e 34 delle sue conclusioni, tale nozione di «altre persone giuridiche» comprende quell'ente che, in forza del diritto nazionale, dispone dei diritti e degli obblighi che gli consentono di agire in quanto tale nell'ordinamento giuridico di cui trattasi, malgrado l'assenza di una forma giuridica specifica, e che persegue scopi di lucro.

30. Nella fattispecie, dal fascicolo sottoposto alla Corte risulta che, in primo luogo, in forza del diritto nazionale di cui trattasi, i beni conferiti nel trust costituiscono un patrimonio separato, distinto dal patrimonio personale dei trustees, e che questi ultimi hanno il diritto e l'obbligo di gestire tali beni e di disporne in conformità alle condizioni stipulate nell'atto costitutivo del trust e in conformità al diritto nazionale.

31. In secondo luogo, come si è esposto ai punti 7 e 8 della presente sentenza, da un lato, secondo l'articolo 69 del TCGA, i trustees sono considerati nel diritto nazionale come un unico e permanente organismo di persone, distinto dalle persone che possono di volta in volta essere i trustees. Tale articolo prevede anche che si deve ritenere che tale organismo risieda o abbia la propria residenza abituale nel Regno Unito, salvo che la gestione generale dei trusts sia abitualmente effettuata all'esterno del Regno Unito e i trustees o la maggioranza di essi non risieda o non abbia la propria residenza abituale in tale paese. D'altra parte, ai sensi dell'articolo 80 del TCGA, qualora i trustees di un trust cessino in un momento qualsiasi di avere il proprio domicilio o la residenza abituale nel Regno Unito, si considera che essi dispongano, immediatamente prima di tale data, dei beni che costituiscono il patrimonio del trust e che li riacquistino immediatamente al prezzo di mercato.

32. Risulta quindi che la normativa di cui trattasi nel procedimento principale considera, ai fini delle sue disposizioni, i trustees, nel loro insieme, come un organismo e considerati individualmente, debitori dell'imposta dovuta sugli utili non realizzati risultanti dal patrimonio del trust, qualora si ritenga che quest'ultimo abbia trasferito la sua sede amministrativa in uno Stato membro diverso dal Regno Unito. Siffatto trasferimento ha luogo allorché una maggioranza dei trustees cessano di risiedere nel Regno Unito. L'attività dei trustees in rapporto alla proprietà e alla gestione del patrimonio del trust è dunque intrinsecamente collegata allo stesso trust e, pertanto, costituisce un tutto inscindibile con quest'ultimo. In tale contesto, si dovrebbe ritenere che detto trust costituisca un ente che, in forza del diritto nazionale, dispone dei diritti e degli obblighi che gli consentono di agire in quanto tale nell'ordinamento giuridico di cui trattasi.

33. Per quanto riguarda la questione se i trusts oggetto del procedimento principale perseguano scopi di lucro, è sufficiente constatare che dal fascicolo sottoposto alla Corte risulta che tali trusts sono privi di scopo caritativo o sociale e che essi sono stati costituiti affinché i beneficiari fruiscano degli utili prodotti dai beni appartenenti a tali trusts.

34. Ne consegue che un ente come un trust il quale, in forza del diritto nazionale, disponga di diritti e di obblighi che gli consentono di agire in quanto tale e che eserciti un'attività economica effettiva può avvalersi della libertà di stabilimento.

35. Si pone allora la questione se tale libertà sia applicabile in una situazione, come quella oggetto del procedimento principale, in cui il trasferimento del luogo di residenza dei trustees in uno Stato membro diverso dal Regno Unito costituisce il fatto generatore della tassazione degli utili risultanti dal patrimonio appartenente al trust.

36. La Corte ha già dichiarato che una società costituita secondo il diritto di uno Stato membro, che trasferisce in un altro Stato membro la propria sede amministrativa effettiva, senza che tale trasferimento di sede incida sul suo status di società del primo Stato membro, può invocare la libertà di stabilimento al fine di mettere in discussione la legittimità di un'imposta ad essa applicata dal primo Stato membro in occasione di tale trasferimento di sede (sentenza del 29 novembre 2011, *National Grid Indus*, C-371/10, EU:C:2011:785, punto 33).

37. Nel procedimento principale, va constatato in primo luogo che, poiché i trustees hanno il diritto e l'obbligo di gestire il patrimonio del trust e poiché il fatto generatore della tassazione degli utili risultanti dal patrimonio appartenente al trust è il trasferimento del luogo di residenza di tali trustees fuori del Regno Unito, tale trasferimento di luogo di residenza comporta anche, alla luce del diritto nazionale, il trasferimento della sede amministrativa del trust suddetto.

38. In secondo luogo, dal fascicolo sottoposto alla Corte risulta che il trasferimento della sede amministrativa di cui trattasi nel procedimento principale non sembra aver pregiudicato, alla luce del diritto nazionale in esame, la qualità di trust inerente ai trusts che sono oggetto del procedimento principale.

39. Al ricorrere di tali presupposti, la giurisprudenza della Corte, concernente la tassazione degli utili relativi al patrimonio di una società in occasione del trasferimento della sede amministrativa effettiva della società stessa in un altro Stato membro, vale anche per il caso in cui uno Stato membro assoggetti ad imposta gli utili relativi ai beni detenuti in trust in ragione del trasferimento della sede amministrativa di quest'ultimo in un altro Stato membro. Ne consegue che la libertà di stabilimento è applicabile ad una situazione come quella contemplata dal procedimento principale».

*Ritenuta l'applicabilità della libertà di stabilimento, la Corte ha verificato l'esistenza di un ostacolo alla suddetta libertà, osservando che:*

« 41. Secondo giurisprudenza costante, l'articolo 49 TFUE impone la soppressione delle restrizioni alla libertà di stabilimento. Tale libertà comprende, per le società costituite secondo la legislazione di uno Stato membro e che abbiano la loro sede sociale, la loro amministrazione centrale o la loro sede principale all'interno dell'Unione, il diritto di svolgere la loro attività in altri Stati membri mediante una partecipata, una succursale o un'agenzia (sentenza del 21 maggio 2015, *Verder LabTec*, C-657/13, EU:C:2015:331, punto 32 e la giurisprudenza ivi citata).

42. Come si è ricordato al punto 27 della presente sentenza, anche se, secondo la loro formulazione, le disposizioni del Trattato FUE in tema di libertà di stabilimento mirano ad assicurare il beneficio della disciplina nazionale dello Stato membro ospitante, esse ostano parimenti a che lo Stato membro di provenienza ostacoli lo stabilimento in un altro Stato membro di un proprio cittadino o di una società costituita secondo la propria legislazione.

43. Devono essere considerati restrizioni alla libertà di stabilimento tutti i provvedimenti che vietano, ostacolano o rendono meno allettante l'esercizio di tale libertà (sentenza del 21 maggio 2015, *Verder LabTec*, C-657/13, EU:C:2015:331, punto 34 e la giurisprudenza ivi citata).



44. Nella fattispecie, dal fascicolo sottoposto alla Corte risulta che unicamente nel caso del trasferimento della sede amministrativa di un trust in uno Stato membro diverso dal Regno Unito la normativa di cui trattasi nel procedimento principale prevede, da una parte, la tassazione degli utili non realizzati risultanti dal patrimonio appartenente al trust in occasione di tale trasferimento e, dall'altra, l'immediato assolvimento dell'imposta dovuta relativa ad esso. Viceversa, ciò non avverrebbe nel caso di un trasferimento analogo all'interno del territorio nazionale.

45. Ne deriva che, come il governo del Regno Unito riconosce, gli utili non realizzati di cui trattasi nel procedimento principale non sarebbero stati assoggettati ad imposta dal Regno Unito se i trustees di ultima nomina fossero stati residenti in tale Stato membro.

46. Di conseguenza, si deve constatare che la normativa in causa nel procedimento principale comporta una differenza di trattamento tra un trust che mantiene la propria sede amministrativa nel Regno Unito e un trust la cui sede amministrativa viene trasferita in un altro Stato membro, per il fatto che il luogo di residenza dei suoi nuovi trustees si trova in questo secondo Stato membro.

47. Tale differenza di trattamento è, da una parte, idonea a disincentivare i trustees, gestori del trust, a trasferire la sede amministrativa di quest'ultimo in un altro Stato membro e, dall'altra, a dissuadere i fondatori del trust, nei limiti in cui l'atto costitutivo dello stesso lo consenta, a designare nuovi trustees non residenti. Essa costituisce, pertanto, un ostacolo alla libertà di stabilimento.

48. Una siffatta disparità di trattamento è ammissibile solo se riguarda situazioni che non siano oggettivamente comparabili o se è giustificata da motivi imperativi di interesse generale, ammessi dal diritto dell'Unione. Occorre, anche in tale ipotesi, che la restrizione sia idonea a garantire il conseguimento dell'obiettivo da essa perseguito e non ecceda quanto è necessario per raggiungerlo (sentenza del 17 dicembre 2015, *Timac Agro Deutschland*, C-388/14, EU:C:2015:829, punti 26 e 29 e la giurisprudenza ivi citata).

49. Riguardo, anzitutto, alla comparabilità delle situazioni di cui trattasi, è sufficiente constatare che, alla luce della normativa di uno Stato membro diretta ad assoggettare a tassazione gli utili prodotti sul suo territorio, la situazione di un trust che trasferisce la propria sede amministrativa in un altro Stato membro è, con riferimento alla tassazione degli utili risultanti dal patrimonio del trust, che sono stati prodotti nel primo Stato membro anteriormente al trasferimento, simile a quella di un trust che mantenga la propria sede amministrativa nel primo Stato membro (v., in tal senso, sentenza del 29 novembre 2011, *National Grid Indus*, C-371/10, EU:C:2011:785, punto 38).

50. Secondo il Regno Unito, poi, tale restrizione è giustificata dal motivo di interesse pubblico legato al mantenimento della ripartizione equilibrata della competenza fiscale tra gli Stati membri.

51. A tale riguardo occorre ricordare, da un lato, che il mantenimento della ripartizione del potere impositivo tra gli Stati membri è un obiettivo legittimo, riconosciuto dalla Corte. Dall'altro, in mancanza di disposizioni di unificazione o di armonizzazione adottate dall'Unione, gli Stati membri rimangono competenti a definire, in via convenzionale o unilaterale, i criteri di ripartizione della loro competenza fiscale al fine di eliminare le doppie imposizioni (sentenza del 21 maggio 2015, *Verder LabTec*, causa C-657/13, EU:C:2015:331, punto 42 e la giurisprudenza ivi citata).

52. Nella fattispecie, dalla giurisprudenza della Corte deriva che il trasferimento della sede amministrativa di un trust da uno Stato membro ad un altro non può significare che lo Stato membro di provenienza debba rinunciare al suo diritto di assoggettare ad imposta un utile, prodotto nell'ambito della sua competenza fiscale prima di tale trasferimento. La Corte ha statuito, al riguardo, che uno Stato membro, sulla base di tale principio di territorialità fiscale associato a un elemento temporale, vale a dire la residenza fiscale del contribuente sul territorio nazionale durante il periodo in cui gli utili non realizzati sono stati prodotti, ha il diritto di tassare tali utili al momento del trasferimento all'estero del suddetto contribuente. Un siffatto provvedimento mira a prevenire situazioni tali da compromettere il diritto dello Stato membro di provenienza di esercitare la propria competenza fiscale in merito alle attività realizzate sul proprio territorio, e può pertanto essere giustificato da motivi legati alla tutela della ripartizione del potere impositivo tra gli Stati membri (sentenza del 29 novembre 2011, *National Grid Indus*, C-371/10, EU:C:2011:785, punto 46 e la

giurisprudenza ivi citata).

53. Tuttavia, la Corte ha precisato che l'obiettivo del mantenimento della ripartizione della competenza fiscale tra gli Stati membri può giustificare un provvedimento nazionale solamente a condizione che lo Stato membro, sul territorio del quale gli utili sono stati prodotti, risulti effettivamente ostacolato nell'esercizio del proprio potere impositivo sugli utili medesimi (sentenza del 23 gennaio 2014, DMC, C-164/12, EU:C:2014:20, punto 56).

54. Orbene, nel procedimento principale, i trustees Panayi sostengono che, anche in assenza di una tassazione immediata degli utili di cui trattasi in occasione del trasferimento della sede di amministrazione effettiva dei trusts di cui trattasi nel procedimento principale, il Regno Unito non sarebbe stato ostacolato nell'assoggettare ad imposta tali utili risultanti dal patrimonio appartenente ai trusts Panayi in quanto, in forza dell'articolo 87 del TCGA, gli utili realizzati dai trustees non residenti, e attribuiti ai beneficiari residenti sotto forma di versamenti in conto capitale, potrebbero essere assoggettati ad imposta in capo a detti beneficiari.

55. Come ha osservato l'avvocato generale al paragrafo 50 delle sue conclusioni, una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, assoggettando interamente il potere impositivo che lo Stato membro in parola conserva al potere discrezionale dei trustees e dei beneficiari, non può essere considerata sufficiente per salvaguardare la competenza fiscale di tale Stato membro sugli utili prodotti sul suo territorio.

56. Di conseguenza, va constatato che la normativa di uno Stato membro che disponga, in una situazione come quella prevista dal procedimento principale, la tassazione degli utili non realizzati risultanti dal patrimonio detenuto in trust in occasione del trasferimento della sede amministrativa di tale trust in un altro Stato membro, malgrado il fatto che questo primo Stato membro abbia la possibilità di mantenere un'eventuale competenza fiscale su detti utili, è idonea a garantire la salvaguardia della ripartizione della competenza fiscale tra gli Stati membri, dato che questo primo Stato membro perde il proprio potere impositivo su detti utili in seguito al trasferimento.

57. Riguardo, infine, alla proporzionalità del provvedimento in esame, deriva dalla giurisprudenza della Corte che, da una parte, soddisfa il principio di proporzionalità il fatto che lo Stato membro di provenienza, ai fini di salvaguardare l'esercizio della propria competenza fiscale, determini l'importo del prelievo relativo agli utili non realizzati sorti sul suo territorio nel momento in cui il suo potere impositivo su detti utili cessa di esistere, nel caso di specie, al momento del trasferimento della sede amministrativa del trust in un altro Stato membro (sentenza del 29 novembre 2011, National Grid Indus, C-371/10, EU:C:2011:785, punto 52). D'altra parte, la normativa di uno Stato membro, che prevede che un trust, che trasferisca la propria sede amministrativa in un altro Stato membro, possa optare tra il versamento immediato dell'importo del prelievo relativo a tali utili e il versamento differito dell'importo di tale prelievo, accompagnato, eventualmente, dagli interessi secondo la legislazione nazionale applicabile, costituirebbe una disciplina meno pregiudizievole alla libertà di stabilimento che non l'assolvimento immediato dell'imposta dovuta (v., in tal senso, sentenza del 21 maggio 2015, Verder LabTec, C-657/13, EU:C:2015:331, punto 49 e la giurisprudenza ivi citata).

58. Peraltro, in tale contesto, va precisato che l'assolvimento differito non può condurre all'obbligo in capo allo Stato membro di provenienza di tenere conto delle eventuali minusvalenze che si sarebbero prodotte in seguito al trasferimento della sede amministrativa del trust in un altro Stato membro (v., in tal senso, sentenza del 29 novembre 2011, National Grid Indus, C-371/10, EU:C:2011:785, punto 61).

59. Orbene, dal fascicolo sottoposto alla Corte risulta che la normativa di cui trattasi nel procedimento principale prevede esclusivamente l'assolvimento immediato dell'imposta in parola. Ne consegue che una normativa siffatta eccede quanto necessario per il raggiungimento dell'obiettivo diretto a salvaguardare la ripartizione della competenza fiscale tra gli Stati membri e costituisce, pertanto, una restrizione ingiustificata alla libertà di stabilimento.

60. Tale valutazione non può essere posta nuovamente in discussione dal fatto che gli utili, nelle

circostanze di cui al procedimento principale, siano stati realizzati dopo l'accertamento dell'importo del prelievo, ma prima che esso divenisse esigibile, dato che il carattere sproporzionato della normativa in esame nel procedimento principale risiede nel fatto che essa non prevede la possibilità a vantaggio del contribuente di differire il momento dell'assolvimento dell'imposta dovuta.

61. Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, occorre risolvere le questioni presentate dichiarando che le disposizioni del trattato FUE relative alla libertà di stabilimento ostano, in circostanze come quelle oggetto del procedimento principale, in cui i trustees sono trattati, secondo il diritto nazionale, come un unico e permanente organismo di persone, distinto dalle persone che possono di volta in volta essere i trustees, alla normativa di uno Stato membro, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che prevede l'assoggettamento ad imposta degli utili non realizzati afferenti al patrimonio del trust, qualora la maggioranza dei trustees trasferisca la sua residenza in un altro Stato membro, senza permettere il prelievo differito dell'imposta in tal modo dovuta ».

7 novembre 2018, C-171/17, *Commissione / Ungheria*, EU:C:2018:881

*Dal 1 luglio 2014, la Nemzeti Mobilfizetési Zrt., società ungherese interamente controllata dallo Stato ungherese, gestiva il sistema nazionale di pagamento mobile, il cui utilizzo era obbligatorio per il pagamento mobile delle tariffe per il parcheggio pubblico, per l'utilizzo della rete stradale, per il trasporto di persone e per tutti gli altri servizi offerti da un organismo statale. In linea di principio, i prestatori di tali servizi erano tenuti a garantire l'accesso dei clienti a questi ultimi tramite il sistema nazionale di pagamento mobile. Ritenendo che il sistema nazionale di pagamento mobile adottato dall'Ungheria costituisse un monopolio statale illegale e, pertanto, violasse le disposizioni della direttiva sui servizi, nonché ledesse la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi, la Commissione proponeva ricorso per inadempimento dinanzi alla Corte di giustizia contro tale Stato membro.*

*In tale contesto, la Corte osservava quanto segue:*

« [...] Poiché il ricorso della Commissione è fondato, in via principale, sulla violazione delle disposizioni della direttiva 2006/123 relative alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi, occorre rispondere dapprima all'argomento dell'Ungheria secondo cui tale direttiva non sarebbe applicabile al caso in esame, conformemente all'articolo 1, paragrafi 2 e 3, di tale direttiva, per poi verificare, successivamente, se gli articoli 15 e 16 di quest'ultima siano applicabili al servizio di pagamento mobile di cui trattasi.

*a). Sull'applicabilità della direttiva 2006/123*

41. Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva 2006/123, quest'ultima non riguarda la liberalizzazione dei SIEG riservati a enti pubblici o privati, né la privatizzazione di enti pubblici che forniscono servizi. Risulta parimenti dall'articolo 1, paragrafo 3, della citata direttiva, che quest'ultima non riguarda né l'abolizione di monopoli che forniscono servizi né gli aiuti concessi dagli Stati membri cui si applicano le norme dell'Unione in materia di concorrenza.

42. A tal riguardo, il considerando 8 della direttiva 2006/123 precisa che è opportuno che le disposizioni di tale direttiva si applichino soltanto nella misura in cui le attività in questione sono aperte alla concorrenza e non obblighino, pertanto, gli Stati membri a liberalizzare i SIEG, a privatizzare gli enti pubblici che forniscono tali servizi o ad abolire i monopoli esistenti per quanto riguarda altre attività o certi servizi di distribuzione.

43. Ne consegue che, come sostenuto dalla Commissione, l'articolo 1, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2006/123 mira ad escludere dall'ambito di applicazione di tale direttiva soltanto i SIEG riservati a enti pubblici o privati o i monopoli che, al contrario di quelli introdotti dalla legge n. CC e dal decreto del governo n. 356/2012, erano esistenti alla data di entrata in vigore di detta direttiva.

44. Inoltre, se è pur vero che l'articolo 2, paragrafo 2, lettere a) ed i), della medesima direttiva esclude dal proprio ambito di applicazione i servizi non economici d'interesse generale nonché le attività connesse con l'esercizio di pubblici poteri, è pacifico tuttavia che il servizio in questione non rientra in alcuna di tali categorie.

45. Di conseguenza, occorre respingere gli argomenti dell'Ungheria, vertenti sul fatto che la legge n. CC e il decreto del governo n. 356/2012 non rientrerebbero, ai sensi dell'articolo 1, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2006/123, nell'ambito di applicazione di quest'ultima.

*b). Sull'applicabilità degli articoli 15 e 16 della direttiva 2006/123*

46. Nella misura in cui la Commissione chiede alla Corte di dichiarare che il sistema nazionale di pagamento mobile disciplinato dalla legge n. CC e dal decreto del governo n. 356/2012 viola l'articolo 15, paragrafo 2, lettera d), e l'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 2006/123, occorre stabilire se, come afferma l'Ungheria, il servizio di pagamento mobile in questione possa essere qualificato come SIEG.

47. Infatti, come osserva l'avvocato generale al paragrafo 56 delle sue conclusioni, la direttiva 2006/123 contiene disposizioni specifiche riguardanti l'applicazione di tali disposizioni ai SIEG, vale a dire, da un lato, il suo articolo 15, paragrafo 4, e, dall'altro, il suo articolo 17.

48. In virtù dell'articolo 1 del protocollo n. 26 sui servizi di interesse generale, gli Stati membri dispongono di un ampio potere discrezionale per fornire, commissionare e organizzare i SIEG il più vicini possibile alle esigenze degli utenti.

49. Gli Stati membri sono così legittimati, nel rispetto del diritto dell'Unione, a definire l'ampiezza e l'organizzazione dei loro SIEG prendendo in considerazione, in particolare, obiettivi propri della loro politica nazionale. A tale riguardo, gli Stati membri dispongono di un ampio potere discrezionale, il quale può essere messo in discussione dalla Commissione solo in caso di errore manifesto (sentenza del 20 dicembre 2017, Comunidad Autónoma del País Vasco e a./Commissione, da C-66/16 P a C-69/16 P, EU:C:2017:999, punti 69 e 70).

50. In particolare, nell'ambito della direttiva 2006/123, tale potere discrezionale è stato ribadito dal legislatore dell'Unione, all'articolo 1, paragrafo 3, secondo comma, di tale direttiva, il quale enuncia che detta direttiva lascia impregiudicata la libertà, per gli Stati membri, di definire, in conformità al diritto dell'Unione, cosa essi considerino SIEG, in che modo tali servizi debbano essere organizzati e finanziati, in conformità alle norme sugli aiuti concessi dagli Stati, e a quali obblighi specifici essi debbano essere soggetti.

51. Secondo la giurisprudenza della Corte, un servizio può rivestire un interesse economico generale quando detto interesse presenti caratteri specifici rispetto a quello di altre attività della vita economica (v., in tal senso, sentenze del 10 dicembre 1991, Merci convenzionali porto di Genova, C-179/90, EU:C:1991:464, punto 27; del 18 giugno 1998, Corsica Ferries France, C-266/96, EU:C:1998:306, punto 45; del 23 maggio 2000, Sydhavnens Sten & Grus, C-209/98, EU:C:2000:279, punto 75, nonché del 3 marzo 2011, AG2R Prévoyance, C-437/09, EU:C:2011:112, punti 71 e 72).

52. Inoltre, il considerando 70 della direttiva 2006/123 precisa che può essere qualificato come SIEG un servizio la cui fornitura costituisca adempimento di specifici compiti d'interesse pubblico affidati al prestatore dallo Stato membro interessato.

53. A questo proposito, la Commissione sostiene che l'Ungheria è incorsa in un errore manifesto di valutazione nel qualificare il servizio di pagamento mobile di cui trattasi come SIEG. Tuttavia, è opportuno constatare che gli elementi sui quali si fonda tale istituzione non sono sufficienti a privare tale qualificazione della sua plausibilità.

54. Si deve rilevare che la Commissione afferma in sostanza che, prima della creazione di un monopolio nazionale dei servizi di pagamento mobile, tali servizi erano già offerti da taluni operatori attivi sul mercato. Essa ritiene che tale mercato funzionasse in modo soddisfacente, pur riconoscendo l'esistenza di taluni problemi relativi in particolare alla mancanza di una piattaforma uniforme standardizzata e interconnessa.

55. Orbene, il solo fatto che un servizio qualificato come SIEG da parte di uno Stato membro sia già fornito da taluni operatori presenti sul mercato interessato non è sufficiente a dimostrare che tale qualificazione sia viziata da un manifesto errore di valutazione.

56. Infatti, come rileva la stessa Commissione facendo riferimento al punto 48 della comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale (GU 2012, C 8, pag. 4), il fatto che un servizio sia già fornito sul mercato, ma in modo insoddisfacente e a condizioni incompatibili con il pubblico interesse, quale definito dallo Stato membro interessato, è idoneo a giustificare la qualificazione di tale servizio come SIEG.

57. È quanto avviene, in particolare, qualora tale Stato membro ritenga, nell'esercizio del suo potere discrezionale, che il mercato non soddisfi gli obiettivi di continuità e di accesso al servizio da esso definiti.

58. Orbene, nel caso di specie, l'Ungheria afferma che il sistema nazionale di pagamento mobile di cui trattasi, che essa qualifica come SIEG, mira a ovviare all'incapacità del mercato di assicurare la copertura di tale servizio sull'intero territorio nazionale, in condizioni uniformi per tutti gli utenti di detto servizio. Coprendo l'intero territorio nazionale, il servizio di pagamento mobile tende a essere accessibile a tutta la popolazione ungherese, a prescindere dalla redditività collegata alla regione servita. Inoltre, tale sistema mira ad assicurare il pagamento mobile di servizi di interesse economico generale, quali il parcheggio pubblico e il trasporto pubblico di persone, e contribuisce in tal modo al soddisfacimento di un interesse economico generale.

59. A tale riguardo, si deve constatare che la Commissione si limita ad affermare che, contrariamente a quanto sostiene l'Ungheria, tale mercato funzionava in modo soddisfacente e che probabilmente sarebbe stato indotto a svilupparsi, senza tuttavia fornire elementi idonei a suffragare tali affermazioni.

60. In tale contesto, la Commissione non ha presentato alcun elemento idoneo a dimostrare che tale Stato membro fosse incorso in un errore manifesto di valutazione qualificando detto servizio di pagamento mobile come SIEG.

61. Pertanto, ai fini dell'applicazione, nella fattispecie, delle disposizioni della direttiva 2006/123, si deve constatare che, per quanto riguarda, in primo luogo, la libertà di stabilimento, la conformità della normativa ungherese di cui trattasi alla direttiva 2006/123 deve essere valutata alla luce dell'articolo 15, paragrafo 4, di tale direttiva.

62. A tal riguardo, occorre tuttavia precisare che, contrariamente a quanto afferma l'Ungheria, tale disposizione non esclude automaticamente i SIEG dall'ambito di applicazione dell'articolo 15 della direttiva 2006/123. Infatti, il paragrafo 4 di quest'articolo 15 prevede che i paragrafi 1, 2 e 3 di detto articolo si applichino alla legislazione riguardante i SIEG solo in quanto la loro applicazione non osti all'adempimento, in linea di diritto o di fatto, degli specifici compiti loro affidati.

63. Per quanto riguarda, in secondo luogo, la libera prestazione dei servizi, occorre ricordare che, ai sensi dell'articolo 17, punto 1, della direttiva 2006/123, l'articolo 16 di tale direttiva non si applica ai servizi di interesse economico generale forniti in un altro Stato membro. È pertanto opportuno esaminare, come richiesto in subordine dalla Commissione, la normativa ungherese in questione alla luce dell'articolo 56 TFUE.

[...] *Sulla censura vertente sulla violazione dell'articolo 56 TFUE*

88. In primo luogo, risulta da costante giurisprudenza che una normativa nazionale, quale la legge n. CC e il decreto del governo n. 356/2012, che sottopone l'esercizio di un'attività economica a un sistema di esclusiva a favore di un solo operatore pubblico o privato, costituisce una restrizione alla libera prestazione dei servizi (v., in tal senso, sentenza del 23 febbraio 2016, Commissione/Ungheria, C-179/14, EU:C:2016:108, punto 164 e giurisprudenza ivi citata).

89. Tale restrizione non può essere giustificata, salvo che essa risponda a motivi imperativi di interesse generale, sia tale da garantire la realizzazione dell'obiettivo di interesse generale da essa perseguito e non ecceda quanto è necessario per raggiungerlo (v., in tal senso, sentenza del 23

febbraio 2016, Commissione/Ungheria, C-179/14, EU:C:2016:108, punto 166 e giurisprudenza ivi citata).

90. A tal riguardo, senza che sia necessario pronunciarsi sui motivi dedotti dal governo ungherese per giustificare la restrizione alla libera prestazione dei servizi risultante dalla concessione di un monopolio alla Nemzeti Mobilfizetési Zrt., si deve constatare che, per i motivi esposti al punto 82 della presente sentenza, la misura di cui trattasi risulta, in ogni caso, sproporzionata, dal momento che è pacifico che esistevano misure meno vincolanti e restrittive della libera prestazione di servizi rispetto a quelle risultanti dalla legge n. CC e dal decreto del governo n. 356/2012, che consentissero di raggiungere gli obiettivi perseguiti.

91. Per quanto riguarda l'argomento dell'Ungheria secondo cui, in virtù dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE, l'introduzione del sistema di pagamento mobile in questione non rientrerebbe nell'ambito di applicazione dell'articolo 56 TFUE in quanto tale sistema costituirebbe un SIEG, si deve ricordare che, in virtù dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE, le imprese incaricate della gestione di SIEG sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle norme in materia di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto o di fatto, degli specifici compiti loro affidati.

92. A questo proposito, conformemente alla giurisprudenza della Corte, spetta allo Stato membro che invochi l'articolo 106, paragrafo 2, TFUE dimostrare la sussistenza di tutte le condizioni per l'applicazione della disposizione medesima (sentenza del 29 aprile 2010, Commissione/Germania, C-160/08, EU:C:2010:230, punto 126 e giurisprudenza ivi citata).

93. Orbene, come è stato rilevato al punto 86 della presente sentenza, il governo ungherese non ha indicato i motivi per cui riteneva che l'adempimento degli specifici compiti affidati a tale servizio richiedesse la creazione di un monopolio mediante la concessione di diritti esclusivi alla Nemzeti Mobilfizetési Zrt., sebbene esso abbia ammesso l'esistenza di misure meno restrittive rispetto all'istituzione di tale monopolio, idonee a consentire l'adempimento di tali compiti.

94. Ne consegue che l'argomento dell'Ungheria fondato sull'articolo 106, paragrafo 2, TFUE deve essere respinto.

95. In secondo luogo, per quanto riguarda l'argomento dell'Ungheria vertente sull'applicabilità al caso di specie dell'articolo 37 TFUE, è sufficiente ricordare che tale articolo ha ad oggetto gli scambi di merci e non può dunque riguardare un monopolio di prestazione di servizi che non incide sugli scambi di merci tra Stati membri (v., in tal senso, sentenze del 30 aprile 1974, Sacchi, 155/73, EU:C:1974:40, punto 10, e del 4 maggio 1988, Bodson, 30/87, EU:C:1988:225, punto 10).

96. Risulta dalle considerazioni che precedono che la censura vertente sulla violazione dell'articolo 56 TFUE deve essere accolta. »

14 novembre 2018, causa C-342/17, *Memoria Srl, Antonia Dall'Antonia/Comune di Padova*, EU:C:2018:906

*La Memoria Srl, società di diritto italiano, offre ai parenti dei defunti cremati un servizio di conservazione delle urne cinerarie che consente loro di evitare di custodire tali urne presso la propria abitazione o di collocarle in un cimitero. La sig.ra Antonia Dall'Antonia intendeva far cremare le spoglie del marito e depositare l'urna che conteneva le sue ceneri in una delle strutture della Memoria. Il Comune di Padova, in data 30 novembre 2015, emanava la delibera n. 84 con la quale modificava il regolamento dei servizi cimiteriali di detto comune. Tale modifica prevedeva, in particolare, l'esclusione espressa che l'affidatario di un'urna cineraria potesse avvalersi di servizi di un'impresa privata (gestita al di fuori del servizio cimiteriale comunale) al fine di conservare le urne fuori dell'ambito domestico. In data 15 febbraio 2016, la società Memoria Srl, e la sig.ra Dall'Antonia adivano il T.A.R. del Veneto chiedendo l'annullamento della predetta delibera. Per suffragare il loro ricorso, adducevano, in sostanza, che la normativa nazionale in discussione non*

*fosse conforme al diritto dell'Unione e, più precisamente, ai principi della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi.*

*In tale frangente, quindi, il TAR chiedeva alla Corte se il principio di libertà di stabilimento di cui all'art. 49 TFUE confliggesse con una normativa come quella adottata dal Comune di Padova e la Corte, in risposta, ha osservato:*

« 47. Anzitutto, occorre ricordare che l'articolo 49 TFUE osta a qualsiasi misura nazionale che costituisca una restrizione della libertà di stabilimento, salvo che tale restrizione sia giustificata da ragioni imperative di interesse generale (v., in questo senso, segnatamente, sentenza del 5 dicembre 2013, Venturini e a., da C-159/12 a C-161/12, EU:C:2013:791, punti 30 e 37).

48. In primo luogo, secondo una giurisprudenza costante, costituisce una restrizione ai sensi dell'articolo 49 TFUE ogni provvedimento nazionale che, pur se applicabile senza discriminazioni in base alla cittadinanza, vieti, ostacoli o renda meno allettante l'esercizio, da parte dei cittadini dell'Unione, della libertà di stabilimento garantita dal Trattato (v., in questo senso, sentenza del 28 gennaio 2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, punto 21).

49. Nel caso qui in esame, tenuto conto di quanto esposto dal giudice del rinvio, occorre dichiarare che una normativa nazionale come quella oggetto del procedimento principale, che vieta ai cittadini dell'Unione di fornire un servizio di conservazione di urne cinerarie nello Stato membro interessato, impedisce a tali cittadini di stabilirvisi per esercitare tale servizio di conservazione e che, pertanto, essa è idonea ad ostacolare i suddetti cittadini nell'esercizio della libertà di stabilimento garantita dal Trattato.

50. Di conseguenza, una normativa siffatta istituisce una restrizione alla libertà di stabilimento ai sensi dell'articolo 49 TFUE.

51. In secondo luogo, conformemente a una giurisprudenza costante, una restrizione alla libertà di stabilimento può essere giustificata, a condizione che si applichi senza discriminazioni basate sulla nazionalità, per ragioni imperative di interesse generale, purché sia idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non ecceda quanto necessario per conseguirlo (v., in questo senso, in particolare, sentenza del 9 marzo 2017, Piringer, C-342/15, EU:C:2017:196, punto 53 e giurisprudenza citata).

52. Più in particolare, occorre ancora ricordare che una normativa nazionale è atta a garantire la realizzazione dell'obiettivo fatto valere solo qualora risponda effettivamente all'intento di realizzarlo in modo coerente e sistematico (v., in questo senso, sentenze del 10 marzo 2009, Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, punto 55, e del 23 dicembre 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, punto 65).

53. Nel caso di specie, il Comune di Padova e il governo italiano asseriscono che la normativa nazionale oggetto del procedimento principale – la quale è pacifico che si applichi senza discriminazioni attinenti alla nazionalità – è giustificata da ragioni imperative di interesse generale intese alla tutela della salute, alla necessità di garantire il rispetto dovuto alla memoria dei defunti e alla tutela dei valori morali e religiosi prevalenti in Italia, i quali ultimi ostano all'esistenza di attività commerciali e mondane connesse alla conservazione delle ceneri dei defunti e quindi, a che le attività di custodia dei resti mortali perseguano una finalità lucrativa.

54. A questo riguardo, per quanto concerne, sotto un primo profilo, la giustificazione basata sulla tutela della salute, certamente da una costante giurisprudenza della Corte risulta che tale tutela figura tra le ragioni imperative di interesse generale riconosciute dal diritto dell'Unione, e che gli Stati membri, in questo ambito, dispongono di un ampio potere discrezionale (v., in questo senso, sentenza del 1 giugno 2010, Blanco Pérez e Chao Gómez, C-570/07 e C-571/07, EU:C:2010:300, punti 44, 68 e 106).

55. Tuttavia, un obiettivo di questo genere non può giustificare la restrizione controversa nel procedimento principale, dal momento che le ceneri funerarie, diversamente dalle spoglie mortali,

sotto un profilo biologico sono inerti, in quanto rese sterili dal calore, sicché la loro conservazione non può rappresentare un vincolo imposto da considerazioni sanitarie.

56. Di conseguenza, l'obiettivo consistente nella tutela della salute adottato dal Comune di Padova e dal governo italiano non è idoneo a giustificare le restrizioni alla libertà di stabilimento introdotte dalla normativa nazionale oggetto del procedimento principale.

57. Per quanto attiene, sotto un secondo profilo, all'obiettivo relativo alla tutela del rispetto dovuto alla memoria dei defunti, anche quest'ultimo può costituire una ragione imperativa di interesse generale.

58. Inoltre, certamente una normativa nazionale che vieta alle imprese private di esercitare attività di conservazione di urne cinerarie può essere considerata idonea a garantire la realizzazione di detto obiettivo. Da una parte, infatti, un divieto del genere può garantire che la conservazione di tali urne sia affidata a strutture sottoposte a obblighi e a controlli specifici destinati ad assicurare il rispetto dovuto alla memoria dei defunti. Dall'altra parte, esso è in grado di garantire che, qualora le imprese interessate cessino le loro attività di custodia, le urne in questione non siano abbandonate o il loro contenuto non sia disperso in modi e luoghi inadatti.

59. Occorre tuttavia constatare che esistono misure meno restrittive che consentono di conseguire il citato obiettivo, quali, segnatamente, l'obbligo di provvedere alla conservazione delle urne cinerarie in condizioni analoghe a quelle dei cimiteri comunali e, in caso di cessazione dell'attività, di trasferire tali urne in un cimitero pubblico o di restituirle ai parenti del defunto.

60. La normativa nazionale oggetto del procedimento principale si spinge dunque oltre quanto necessario per conseguire l'obiettivo di tutelare il rispetto dovuto alla memoria dei defunti.

61. Ciò considerato, le restrizioni alla libertà di stabilimento introdotte dalla normativa in parola non possono essere giustificate con riguardo alla tutela del rispetto dovuto alla memoria dei defunti.

62. Per quel che riguarda, sotto un terzo profilo, i valori morali e religiosi prevalenti dello Stato membro interessato, il governo italiano afferma che questi ultimi ostano a che le attività di conservazione di resti mortali possano perseguire un fine di lucro.

[...] 66. In considerazione di quanto precede, occorre rispondere alla questione sottoposta dichiarando che l'articolo 49 TFUE deve essere interpretato nel senso che osta ad una normativa nazionale, come quella oggetto del procedimento principale, che vieta, anche contro l'espressa volontà del defunto, all'affidatario di un'urna cineraria di demandarne a terzi la conservazione, che lo obbliga a conservarla presso la propria abitazione, salvo affidarla ad un cimitero comunale e, inoltre, che proibisce ogni attività esercitata con finalità lucrative avente ad oggetto, anche non esclusivo, la conservazione di urne cinerarie a qualsiasi titolo e per qualsiasi durata temporale. »

19 dicembre 2019, C-390/18 - *Airbnb Ireland*, ECLI:EU:C:2019:1112

La vicenda nasce nell'ambito di un procedimento penale avviato in Francia a seguito di una denuncia con costituzione di parte civile depositata contro Airbnb Ireland dall'Association pour un hébergement et un tourisme professionnels (associazione francese per l'alloggio e il turismo professionali, AHTOP). L'AHTOP, nella sua denuncia contro Airbnb Ireland, sosteneva che questa società non si limitava a mettere in contatto due parti private grazie all'omonima piattaforma, bensì che svolgeva altresì un'attività di agente immobiliare senza essere titolare della licenza per l'esercizio della professione, violando in tal modo la legge detta «Hoguet», applicabile in Francia alle attività dei professionisti del settore immobiliare.

Airbnb Ireland sosteneva, invece, che la direttiva 2000/31 ostava comunque a detta normativa. La Corte è stata quindi interrogata sulla qualifica del servizio di mediazione fornito da Airbnb Ireland.



A tal riguardo, la Corte ha precisato:

«40 In via preliminare occorre, da un lato, rilevare, circostanza non contestata da nessuna delle parti né dagli altri interessati che hanno partecipato al presente procedimento, che l'attività di mediazione oggetto del procedimento principale rientra nella nozione di «servizio», ai sensi dell'articolo 56 TFUE e della direttiva 2006/123.

41 Dall'altro, si deve nondimeno ricordare che, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, di detta direttiva, quest'ultima non è applicabile se le sue disposizioni confliggono con disposizioni di altri atti dell'Unione che disciplinano aspetti specifici dell'accesso ad un'attività di servizi o del suo esercizio in settori specifici o per professioni specifiche. [...]

45 Nel caso di specie, il giudice del rinvio spiega che, come si evince dal punto 18 della presente sentenza, il servizio in questione nel procedimento principale ha lo scopo, mediante una piattaforma elettronica, di mettere in contatto, dietro retribuzione, potenziali locatari con locatori, professionisti o meno, che propongono servizi di alloggio di breve durata, al fine di consentire ai primi di prenotare un alloggio.

46 Da ciò discende, anzitutto, che questo servizio è fornito dietro retribuzione e ciò malgrado il fatto che la commissione riscossa dalla Airbnb Payments UK provenga unicamente dal locatario e non anche dal locatore.

47 Inoltre, posto che il contatto tra il locatore e il locatario è realizzato tramite una piattaforma elettronica senza presenza simultanea, da un lato, del soggetto che presta il servizio di mediazione e, dall'altro, del locatore o del locatario, detto servizio costituisce un servizio fornito a distanza e per via elettronica. Infatti, in nessun momento del processo di conclusione dei contratti stipulati tra, da un lato, la Airbnb Ireland o la Airbnb Payments UK e, dall'altro, il locatore o il locatario, le parti entrano in contatto se non per il tramite della piattaforma elettronica omonima.

48 Infine, il servizio di cui trattasi è fornito su richiesta individuale dei destinatari del medesimo, posto che esso presuppone, nel contempo, la pubblicazione on line di un annuncio da parte del locatore e una richiesta individuale del locatario interessato da detto annuncio.

49 Pertanto, un servizio siffatto soddisfa le quattro condizioni cumulative di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2015/1535 e, pertanto, costituisce in linea di principio un «servizio della società dell'informazione» ai sensi della direttiva 2000/31.

50 Tuttavia, come sostengono le parti e gli altri interessati che hanno partecipato al presente procedimento, la Corte ha dichiarato che, benché un servizio di mediazione che soddisfa l'insieme di tali condizioni costituisca, in linea di principio, un servizio distinto dal servizio susseguente al quale si ricollega e, pertanto, debba essere qualificato come «servizio della società dell'informazione», la conclusione dev'essere diversa qualora risulti che detto servizio di mediazione costituisce parte integrante di un servizio globale il cui elemento principale è un servizio al quale va riconosciuta una diversa qualificazione giuridica (v., in tal senso, sentenza del 20 dicembre 2017, Asociación Profesional Elite Taxi, C-434/15, EU:C:2017:981, punto 40).

51 Nel caso di specie, l'AHTOP asserisce essenzialmente che il servizio fornito dalla Airbnb Ireland costituisce parte integrante di un servizio globale, il cui elemento principale consiste in una prestazione di alloggio. In tal senso, essa ritiene che la Airbnb Ireland non si limiti a mettere in contatto due parti grazie alla piattaforma elettronica omonima, bensì offra servizi complementari che caratterizzerebbero un'attività di mediazione in operazioni immobiliari.

52 Tuttavia, benché indubbiamente il servizio di mediazione fornito dalla Airbnb Ireland miri a consentire la locazione di un alloggio di cui è pacifico che sia soggetta alla direttiva 2006/123, la natura dei collegamenti tra questi servizi non giustifica il fatto di negare la qualifica di «servizio della società dell'informazione» per detto servizio di mediazione e, pertanto, l'applicazione al medesimo della direttiva 2000/31.

53 Infatti, un servizio di mediazione di tal genere presenta un carattere distinto dall'operazione immobiliare propriamente detta, in quanto esso non mira unicamente alla realizzazione immediata di una prestazione di alloggio bensì piuttosto, in base all'elenco strutturato degli alloggi disponibili sulla piattaforma elettronica omonima, corrispondente ai criteri selezionati dalle persone che cercano una sistemazione di breve durata, a fornire uno strumento che agevoli la conclusione di contratti vertenti su operazioni future. È la creazione di un elenco siffatto a vantaggio sia degli albergatori che dispongono di alloggi, sia delle persone che cercano questo tipo di sistemazione che costituisce la caratteristica essenziale della piattaforma elettronica gestita dall'Airbnb Ireland.

54 Sotto questo profilo, la raccolta delle offerte presentate in modo coordinato con l'aggiunta di strumenti per la ricerca, la localizzazione e il confronto di tali offerte costituisce, per la sua importanza, un servizio che non può essere considerato come un semplice accessorio di un servizio globale al quale vada applicata una qualifica giuridica diversa, ossia una prestazione di alloggio.

55 Inoltre, un servizio come quello fornito dalla Airbnb Ireland non risulta per nulla indispensabile alla realizzazione di prestazioni di alloggio sia dal punto di vista dei locatari che dei locatori che vi fanno ricorso, posto che entrambi dispongono di numerosi altri canali, alcuni disponibili da lungo tempo, come le agenzie immobiliari, gli annunci in formato cartaceo o elettronico o ancora i siti Internet di locazioni immobiliari. A questo riguardo, la mera circostanza che la Airbnb Ireland entri in concorrenza diretta con questi ultimi canali, fornendo ai suoi utenti, ossia tanto ai locatori come ai locatari, un servizio innovativo basato sulle particolarità di un'attività commerciale della società dell'informazione non consente di ricavare da ciò il carattere indispensabile ai fini della prestazione di un servizio di alloggio.

56 Infine, né dalla decisione di rinvio né dagli elementi contenuti nel fascicolo a disposizione della Corte risulta che la Airbnb Ireland stabilisca o fissi un limite all'importo delle locazioni pretese dai locatori che fanno ricorso alla piattaforma. Al massimo, essa mette a loro disposizione uno strumento opzionale di stima del prezzo della loro locazione alla luce delle medie di mercato ricavate da detta piattaforma, lasciando unicamente al locatore la responsabilità di determinare l'importo della locazione.

57 Da ciò discende che un servizio di mediazione come quello fornito dalla Airbnb Ireland, come tale, non può essere considerato parte integrante di un servizio globale il cui elemento principale sarebbe una prestazione di alloggio. [...]

64 Persino considerate nel loro insieme, le prestazioni, opzionali o meno, fornite dalla Airbnb Ireland e ricordate nei punti da 59 a 63 della presente sentenza, non consentono di rimettere in discussione la natura distinta del servizio di mediazione fornito da questa società e pertanto la sua qualificazione come «servizio della società dell'informazione», a meno di non voler modificare sostanzialmente le specifiche caratteristiche di questo servizio. A tal riguardo, sarebbe del resto paradossale che siffatte prestazioni accessorie a valore aggiunto, fornite da una piattaforma elettronica ai propri clienti al fine, segnatamente, di distinguersi dai propri concorrenti, possano condurre, in mancanza di elementi aggiuntivi, a modificare la natura e pertanto la qualificazione giuridica dell'attività di quest'ultima, come rilevato dall'avvocato generale nel paragrafo 46 delle sue conclusioni.

65 Per di più, e contrariamente a quanto sostengono l'AHTOP e il governo francese, le modalità di funzionamento di un servizio di mediazione come quello fornito dalla Airbnb Ireland non possono essere assimilate a quelle del servizio di mediazione che ha condotto alle sentenze del 20 dicembre 2017, *Asociación Profesional Elite Taxi* (C-434/15, EU:C:2017:981, punto 39), e del 10 aprile 2018, *Uber France* (C-320/16, EU:C:2018:221, punto 21).

66 A parte il fatto che dette sentenze si iscrivevano nel contesto specifico del trasporto urbano di persone, al quale si applica l'articolo 58, paragrafo 1, TFUE e che i servizi forniti dalla Airbnb Ireland non sono paragonabili a quelli oggetto delle cause che hanno condotto alle sentenze ricordate nel punto precedente, le prestazioni accessorie ricordate nei punti da 59 a 63 della presente sentenza non consentono di porre in evidenza il livello di controllo constatato dalla Corte in dette sentenze.

67 Difatti, in queste ultime la Corte ha rilevato che la Uber esercitava un'influenza decisiva sulle condizioni della prestazione di trasporto degli autisti non professionisti che fanno uso dell'applicazione messa a loro disposizione da detta società (sentenze del 20 dicembre 2017, *Asociación Profesional Elite Taxi*, C-434/15, EU:C:2017:981, punto 39, e del 10 aprile 2018, *Uber France*, C-320/16, EU:C:2018:221, punto 21).

68 Ebbene, gli elementi evidenziati dal giudice del rinvio, e ricordati nel punto 19 della presente sentenza, non consentono di dimostrare che la Airbnb Ireland eserciti un'influenza decisiva di tal genere sulle condizioni di prestazione dei servizi di alloggio ai quali si collega il suo servizio di mediazione posto che, segnatamente, la Airbnb Ireland non determina né direttamente né indirettamente i prezzi delle locazioni richiesti, come constatato nei punti 56 e 62 della presente sentenza, e che essa non effettua nemmeno la selezione dei locatori o degli alloggi proposti in locazione sulla sua piattaforma.

69 Alla luce delle considerazioni sin qui sviluppate, occorre risolvere la prima questione dichiarando che l'articolo 2, lettera a), della direttiva 2000/31, che fa rinvio all'articolo 1, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2015/1535, dev'essere interpretato nel senso che un servizio di mediazione, che ha lo scopo, tramite una piattaforma elettronica, di mettere in contatto, dietro retribuzione,

potenziali locatari con locatori, professionisti o meno, che offrono servizi di alloggio di breve durata, e che fornisce, nel contempo, anche un certo numero di prestazioni accessorie a detto servizio di mediazione, dev'essere qualificato come «servizio della società dell'informazione», disciplinato dalla direttiva 2000/31».

7 MAGGIO 2019, C-431/17 - *Monachos Eirinaios*, ECLI:EU:C:2019:368

Il 12 giugno 2015, Monachos Eirinaios, un monaco del monastero di Petra, sito in Karditsa (Grecia) ha presentato, presso il Dikigorikos Syllogos Athinon (DSA, consiglio dell'ordine degli avvocati di Atene una domanda di iscrizione nel registro speciale del Foro di Atene in qualità di avvocato che ha acquisito tale qualifica professionale in un altro Stato membro, ossia a Cipro. Il DSA ha respinto tale domanda in base alle disposizioni nazionali relative all'incompatibilità tra l'esercizio della professione di avvocato e lo status di monaco, ritenendo che tali disposizioni si applichino anche agli avvocati che desiderino esercitare la professione forense in Grecia utilizzando il loro titolo professionale di origine.

*Il monaco ha impugnato tale decisione dinanzi al Consiglio di Stato greco, che ha chiesto alla Corte di giustizia se sia conforme al diritto dell'Unione il divieto di iscrivere un monaco della Chiesa di Grecia quale avvocato nel registro dell'autorità competente di uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquisita la qualifica, per esercitare ivi la professione di avvocato usando il suo titolo professionale di origine.*

A tal proposito, la Corte si è così espressa:

«28 [...], occorre giudicare che gli avvocati, i quali abbiano acquisito il diritto di fregiarsi di tale titolo professionale in uno Stato membro, quale il ricorrente nel procedimento principale, e che presentino all'autorità competente dello Stato membro ospitante il certificato della loro iscrizione presso l'autorità competente di questo primo Stato membro, devono essere considerati in regola con tutte le condizioni necessarie per la loro iscrizione presso l'autorità competente dello Stato membro ospitante, con il loro titolo professionale ottenuto nello Stato membro di origine.

29 Questa conclusione non è rimessa in discussione dalla circostanza che l'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 98/5 assoggetta l'avvocato che eserciti nello Stato membro ospitante utilizzando il suo titolo professionale di origine, indipendentemente dalle norme professionali e deontologiche alle quali egli è soggetto nel suo Stato membro di origine, alle stesse norme professionali e deontologiche cui sono soggetti gli avvocati che esercitano con il titolo professionale adeguato dello Stato membro ospitante per tutte le attività esercitate nel territorio di quest'ultimo.

30 Infatti, occorre distinguere, da un lato, l'iscrizione presso l'autorità competente dello Stato membro ospitante di un avvocato che desideri esercitare in detto Stato membro, utilizzando il suo titolo professionale di origine, che è soggetta, conformemente all'articolo 3, paragrafo 2, di questa direttiva, alla sola condizione indicata nei punti da 26 a 28 della presente sentenza, e, dall'altro, l'esercizio stesso della professione forense in detto Stato membro, in occasione del quale detto

avvocato è soggetto, in forza dell'articolo 6, paragrafo 1, di detta direttiva, alle norme professionali e deontologiche applicabili nel medesimo Stato membro.

31 A questo proposito, occorre ricordare che tali norme, contrariamente a quelle vertenti sui presupposti richiesti per tale iscrizione, non sono state oggetto di armonizzazione e, pertanto, possono divergere considerevolmente da quelle vigenti nello Stato membro di origine. Del resto, come conferma l'articolo 7, paragrafo 1, della citata direttiva, l'inosservanza di dette norme può condurre all'applicazione delle sanzioni previste nell'ordinamento dello Stato membro ospitante. Queste sanzioni possono comprendere, eventualmente, la cancellazione dall'albo pertinente di detto Stato membro (v., in tal senso, sentenza del 2 dicembre 2010, *Jakubowska*, C-225/09, EU:C:2010:729, punto 57).

32 Nel caso di specie, dalle indicazioni fornite dal giudice del rinvio si evince che, secondo l'autorità competente dello Stato membro ospitante, l'esercizio della professione forense da parte di un monaco non soddisferebbe le garanzie, quali previste nel punto 18 della presente sentenza, le quali, in forza del diritto di detto Stato membro, sono richieste ai fini di tale esercizio.

33 A questo proposito, occorre ricordare che è concesso al legislatore nazionale prevedere garanzie siffatte una volta che le norme stabilite a tale scopo non eccedono quanto necessario a conseguire gli obiettivi perseguiti. In particolare, la mancanza di conflitti di interesse è indispensabile all'esercizio della professione forense e implica, segnatamente, che gli avvocati si trovino in una situazione di indipendenza nei confronti delle autorità, dalle quali è opportuno che essi non siano assolutamente influenzati.

34 Questa facoltà offerta al legislatore nazionale non può consentirgli tuttavia di aggiungere ai presupposti richiesti per l'iscrizione presso l'autorità competente dello Stato membro ospitante, i quali, come ricordato nel punto 26 della presente sentenza, sono stati oggetto di una completa armonizzazione, determinate condizioni supplementari relative al rispetto di obblighi professionali e deontologici. Ebbene, negare a un avvocato, che desideri esercitare la professione nello Stato membro ospitante utilizzando il suo titolo professionale di origine, la sua iscrizione presso le autorità competenti di detto Stato membro sol perché egli ha lo status di monaco equivarrebbe ad aggiungere una condizione di iscrizione a quelle contenute nell'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 98/5, laddove un'aggiunta siffatta non è autorizzata da questa disposizione.

35 Peraltro, come ricordato nel punto 33 della presente sentenza, le norme professionali e deontologiche applicabili nello Stato membro ospitante, per essere conformi al diritto dell'Unione, devono rispettare, in particolare, il principio di proporzionalità, il che implica che esse non devono eccedere quanto necessario per conseguire gli scopi perseguiti. Spetta al giudice del rinvio procedere alle verifiche necessarie per quanto concerne la norma sull'incompatibilità in questione nel procedimento principale.

36 Alla luce delle suesposte considerazioni, occorre risolvere la questione proposta dichiarando che l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 98/5 dev'essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale, la quale vieta a un avvocato avente lo status di monaco, iscritto come avvocato presso l'autorità competente dello Stato membro di origine, di iscriversi presso l'autorità competente

dello Stato membro ospitante al fine di esercitare ivi la sua professione utilizzando il suo titolo professionale di origine, a causa dell'incompatibilità tra lo status di monaco e l'esercizio della professione forense, che detta normativa prevede.

### 3.2. Contenuto della libertà

15 ottobre 1986, *Commissione c. Italia*, causa 168/85, Racc. 2945.

*La Commissione instaurava un procedimento di infrazione, ai sensi dell'art. 169 TCE (ora art. 258 TFUE), contro la Repubblica italiana perché riteneva che questa fosse venuta meno agli obblighi imposti dagli artt. 48, 52 e 59 TCE (ora artt. 45, 49 e 56 TCE).*

*Il Governo italiano aveva, infatti, omesso di adempiere alle richieste della Commissione di abrogazione di talune disposizioni. Si trattava, in particolare, della legge 217/83 che subordinava l'accesso dei cittadini di altri Stati membri alle professioni di nel settore turismo alla condizione di reciprocità; della legge 69/63 che subordinava al possesso della cittadinanza italiana l'iscrizione agli albi dei pubblicisti e dei giornalisti praticanti e alla condizione di reciprocità l'iscrizione all'albo speciale dei giornalisti stranieri; della legge 475/68 che riservava ai soli cittadini italiani la partecipazione ai concorsi per l'attribuzione delle sedi farmaceutiche.*

*In seguito alle richieste della Commissione il Governo italiano aveva emanato due circolari che invitavano gli ordini professionali coinvolti ad applicare ai cittadini comunitari le stesse condizioni vigenti per i cittadini italiani. Tuttavia, la Commissione, conformemente alla costante giurisprudenza della Corte, ritenendo le circolari amministrative un mezzo insufficiente ad ovviare all'incompatibilità con il trattato delle citate normative italiane, ricorreva alla Corte di giustizia.*

*La Corte ha osservato:*

« 10. Emerge da tale discussione che la normativa nazionale contestata dalla Commissione è certamente incompatibile con gli artt. 48, 52 e 59 del Trattato [ora artt. 45, 49 e 56 TFUE].

11. A questo proposito occorre osservare che le norme direttamente applicabili del Trattato vincolano tutte le autorità degli Stati membri che sono tenute, pertanto, ad osservarle, senza che sia necessario adottare norme nazionali d'attuazione. Tuttavia, come la Corte ha dichiarato nella sentenza 20 marzo 1986 (causa 72/85, Commissione/Paesi Bassi, Racc. 1986, pag. 1219), la facoltà degli amministratori di far valere dinanzi ai giudici nazionali disposizioni del Trattato direttamente applicabile costituisce solo una garanzia minima e non è di per sé sufficiente ad assicurare la piena applicazione del Trattato. Emerge infatti dalla giurisprudenza della Corte, e in particolare dalla menzionata sentenza 25 ottobre 1979, che il fatto di mantenere immutato, nella legislazione di uno Stato membro, un provvedimento incompatibile con una disposizione del Trattato, persino direttamente applicabile nell'ordinamento giuridico degli Stati membri, crea una situazione di fatto ambigua in quanto mantiene gli interessati in uno stato di incertezza circa la possibilità di far appello al diritto comunitario. Detto mantenimento in vigore costituisce, quindi, per lo Stato di cui trattasi, una trasgressione degli obblighi impostigli dal Trattato.

12. Quanto all'argomento del Governo italiano secondo cui, tenuto conto dell'applicabilità diretta delle menzionate disposizioni del Trattato, i diritti dei cittadini degli altri Stati membri sarebbero sufficientemente garantiti dalle circolari o dalle istruzioni amministrative, va innanzitutto osservato che questo argomento non può essere invocato per quanto attiene alle censure della Commissione relative all'accesso alle diverse attività professionali nel settore del turismo. Il Governo italiano non ha infatti provato di avere emanato una qualsiasi circolare od istruzione amministrativa quanto all'accesso dei cittadini di altri Stati membri a dette attività.

13. Quest'argomento è, del resto, infondato. 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 valore 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.

14. La Repubblica italiana non può quindi sottrarsi all'obbligo di adattare la sua legislazione nazionale a quanto prescritto dal Trattato invocando l'applicabilità diretta delle disposizioni di quest'ultimo, oppure il fatto di avere adottato una data prassi amministrativa, o inoltre la migliore conoscenza che i cittadini comunitari avrebbero dei loro diritti. Nella fattispecie, del resto, questi rimangono in uno stato di incertezza non solo per la conservazione in vigore di disposizioni nazionali contrarie al Trattato, ma anche per l'entrata in vigore di nuove disposizioni della stessa natura, nel settore del turismo, avvenuta nel 1983 ».

7 maggio 1991, *Irène Vlassopoulou c. Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg*, causa 81/87, Racc. I-2357.

*La signora Vlassopoulou, cittadina greca iscritta all'ordine degli avvocati di Atene, conseguiva anche il diploma di laurea in legge presso l'università di Tubinga.*

*In seguito, la signora Vlassopoulou svolgeva prevalentemente la sua attività professionale a Mannheim nella Repubblica federale di Germania e qui veniva autorizzata a trattare affari legali altrui ai sensi dell'art. 1, n. 1, del Rechtsberatungsgesetz per il diritto greco e per il diritto comunitario. Chiedeva, quindi, di ottenere l'iscrizione all'albo di Mannheim e di Heidelberg. Il Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg rifiutava la sua richiesta sulla base della incompatibilità della signora Vlassopoulou con i requisiti richiesti dal Richtergesetz, la legge tedesca sull'ordinamento giudiziario, per l'esercizio della professione di avvocato. Questa legge, infatti, stabiliva la necessità per il richiedente di aver superato, dopo la laurea in legge, un primo esame di Stato necessario per essere ammesso al successivo tirocinio per il sostenimento del secondo esame di Stato che abilitava, definitivamente, all'esercizio della professione forense.*

*La signora Vlassopoulou impugnava il rifiuto del Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg sostenendone l'incompatibilità con la disciplina comunitaria, dettata dall'art. 52 TCE (ora art. 49 TFUE), relativa all'esercizio della libertà di stabilimento.*

*Il Bundesgerichtshof, il giudice tedesco, sospendeva il procedimento e rinviava pregiudizialmente alla Corte di giustizia.*

*La Corte ha osservato:*

« 13. Si deve tuttavia ricordare, in secondo luogo, che stabilendo la realizzazione della libertà di stabilimento per la fine del periodo transitorio, l'art. 52 del Trattato [ora art. 49 TFUE] prescrive un preciso obbligo di risultato, il cui adempimento doveva essere facilitato, ma non condizionato, dall'attuazione di un programma di misure graduali (v. sentenza 28 giugno 1977, Patrick, punto 10 della motivazione, causa 11/77, Racc. pag. 1199).

14. Peraltro, dalla sentenza 28 aprile 1977, Thieffry, punto 16 della motivazione (causa 71/76, Racc. pag. 765), emerge che, nella misura in cui il diritto comunitario non vi abbia esso stesso provveduto, le finalità del Trattato, in particolare la libertà di stabilimento, possono essere conseguite mediante provvedimenti emanati dagli Stati membri, i quali, a norma dell'art. 5 del Trattato [ora art. 4, par. 3, TUE], debbono adottare "tutte le misure di carattere generale o particolare atte ad assicurare

l'esecuzione degli obblighi derivanti dal presente Trattato ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della Comunità” ed astenersi “da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del presente Trattato”.

15. A questo proposito si deve constatare che requisiti nazionali di qualificazione, anche se applicati senza discriminazioni fondate sulla nazionalità, possono produrre l'effetto di frapporre ostacoli all'esercizio, da parte di cittadini di altri Stati membri, del diritto di stabilimento loro garantito dall'art. 52 del Trattato [ora art. 49 TFUE]. Tale potrebbe essere il caso se le norme nazionali considerate facessero astrazione dalle conoscenze e dalle qualifiche già acquisite dall'interessato in un altro Stato membro.

16. Ne consegue che spetta allo Stato membro, al quale è stata presentata la domanda di autorizzazione all'esercizio di una professione il cui accesso è, secondo la normativa nazionale, subordinato al possesso di un diploma o di una qualifica professionale, prendere in considerazione i diplomi, i certificati e gli altri titoli che l'interessato ha acquisito ai fini dell'esercizio della medesima professione in un altro Stato membro procedendo ad un raffronto tra le competenze attestate da questi diplomi e le conoscenze e qualifiche richieste dalle norme nazionali.

17. Questa procedura di valutazione deve consentire alle autorità dello Stato membro ospitante di assicurarsi obiettivamente che il diploma straniero attesti da parte del suo titolare il possesso di conoscenze e di qualifiche, se non identiche, quantomeno equivalenti a quelle attestate dal diploma nazionale. Tale valutazione dell'equivalenza del diploma straniero deve effettuarsi esclusivamente in considerazione del livello delle conoscenze e delle qualifiche che questo diploma, tenuto conto della natura e della durata degli studi e della formazione pratica di cui attesta il compimento, consente di presumere in possesso del titolare (v. sentenza 15 ottobre 1987, causa 222/86, punto 13 della motivazione, già citata).

18. Nel contesto di questo esame, uno Stato membro può tuttavia, prendere in considerazione differenze obiettive relative tanto al contesto giuridico della professione considerata nello Stato membro di provenienza come pure al suo campo di attività. Nel caso della professione di avvocato, lo Stato membro ha pertanto il diritto di procedere ad un esame comparativo dei diplomi tenendo conto delle differenze rilevate tra gli ordinamenti giudiziari nazionali interessati.

19. Se a seguito di questo esame comparativo dei diplomi si arriva alla constatazione che le conoscenze e le qualifiche attestate dal diploma straniero corrispondono a quelle richieste dalle disposizioni nazionali, lo Stato membro è tenuto ad ammettere che questo diploma soddisfa le condizioni fissate da dette disposizioni. Se invece a seguito di tale confronto emerge una corrispondenza solo parziale tra dette conoscenze e qualifiche, lo Stato membro ospitante ha il diritto di pretendere che l'interessato dimostri di aver maturato le conoscenze e le qualifiche mancanti.

20. A questo proposito, spetta alle autorità nazionali competenti valutare se le conoscenze acquisite nello Stato membro ospitante nel contesto di un ciclo di studi ovvero anche di un'esperienza pratica siano valide ai fini dell'accertamento del possesso delle conoscenze mancanti.

21. Se la normativa dello Stato membro ospitante richiede il compimento di un tirocinio professionale o un'esperienza professionale, spetta a queste stesse autorità nazionali giudicare se un'esperienza professionale, acquisita nello Stato membro di provenienza ovvero anche nello Stato membro ospitante, possa essere ritenuta soddisfare, in tutto o in parte, detto requisito.

22. Si deve infine sottolineare che l'esame della corrispondenza tra le conoscenze e le qualifiche attestate dal diploma straniero e quelle richieste dalla normativa dello Stato membro ospitante deve essere effettuato dalle autorità nazionali secondo un procedimento che sia conforme ai requisiti posti dal diritto comunitario a proposito della tutela effettiva dei diritti fondamentali conferiti dal Trattato ai cittadini della Comunità. Ne consegue che ogni decisione deve essere soggetta ad un gravame di natura giurisdizionale che consente di verificarne la legittimità rispetto al diritto comunitario e che l'interessato deve poter venire a conoscenza dei motivi che stanno alla base della decisione adottata nei suoi confronti (v. sentenza 15 ottobre 1987, causa 222/86, punto 17 della motivazione, già citata).



23. Di conseguenza, occorre risolvere la questione sollevata dal Bundesgerichtshof decidendo che l'art. 52 del Trattato CEE [ora art. 49 TFUE] va interpretato nel senso che le autorità nazionali di uno Stato membro, cui è stata presentata una domanda di autorizzazione all'esercizio della professione di avvocato da parte di un cittadino comunitario già ammesso ad esercitare detta professione nel suo paese d'origine e che svolge l'attività di consulente legale in detto Stato membro, sono tenute a valutare in quale misura le conoscenze e le qualifiche attestate dal diploma conseguito dall'interessato nel suo paese d'origine corrispondano a quelle richieste nella normativa dello Stato ospitante; qualora vi sia una corrispondenza solo parziale tra tali diplomi, le autorità nazionali di cui trattasi sono legittimate ad esigere che l'interessato dimostri di aver conseguito le conoscenze e le qualifiche mancanti ».

20 maggio 1992, *Claus Ramrath c. Ministro della Giustizia*, causa C-106/91, Racc. I-3351.

*Il signor Ramrath era dipendente della sede lussemburghese della società Treuarbeit. Chiedeva ed otteneva, ai sensi della legge 28 giugno 1984 l'autorizzazione alla competente autorità lussemburghese per l'esercizio della professione di revisore contabile in Lussemburgo. Successivamente, il signor Ramrath si trasferiva alla sede tedesca della Trauarbeit e anche qui veniva autorizzato all'esercizio della professione di revisore contabile.*

*In seguito, veniva chiesto al signor Ramrath dalla sede lussemburghese della Trauarbeit di effettuare per un certo periodo delle revisioni contabili in Lussemburgo. Tuttavia, il Ministro della giustizia lussemburghese revocava al signor Ramrath l'autorizzazione all'esercizio della professione di revisore contabile precedentemente concessa in quanto, contrariamente a quanto richiesto della legge 28 giugno 1984, il suo domicilio professionale non era più in Lussemburgo ed, inoltre, non soddisfaceva più lo stabilito requisito dell'indipendenza.*

*Il signor Ramrath ricorreva contro questa decisione avanti al Conseil d'État lussemburghese sostenendo di essere Stato vittima di una discriminazione. In particolare affermava che la legge 28 giugno 1984 considerava compatibile con l'indipendenza professionale richiesta il fatto che un revisore contabile fosse dipendente di una società autorizzata come revisore contabile dalle autorità lussemburghesi, ma non che un revisore contabile fosse dipendente di una società autorizzata alla professione di revisore contabile in un altro Stato membro anche se la normativa di quest'ultimo richiedesse un pari requisito di indipendenza.*

*Il Conseil d'État, in ordine alla risoluzione della controversia, sospendeva il processo e chiedeva alla Corte di giustizia di verificare la compatibilità della normativa lussemburghese in questione con gli artt. 48, 52 e 59 TCE (ora artt. 45, 49 e 56 TCE) o con altre disposizioni comunitarie adottate in loro esecuzione.*

*La Corte ha accertato se le norme del Trattato in materia di diritto di stabilimento ostino a che uno Stato membro vieti ad una persona di stabilirsi nel suo territorio e di esercitarvi la professione di revisore contabile per il fatto che detta persona è stabilita e autorizzata in un altro Stato membro ed ha osservato:*

« 20 A tal proposito occorre richiamarsi alla costante giurisprudenza della Corte (v., ad esempio, sentenza 12 luglio 1984, causa 107/83, Klopp, Racc. pag. 2971, punto 19 della motivazione; sentenza 7 luglio 1988, causa 143/87, Stanton e "L'Étoile 1905", Racc. pag. 3877, punto 11 della motivazione; sentenza 7 luglio 1988, cause riunite 154/87 e 155/87, Wolf e Microtherm Europe, Racc. pag. 3897, punto 11 della motivazione) secondo cui il diritto di stabilimento implica del pari la facoltà di creare e di conservare, nell'osservanza delle norme professionali, più di un centro di attività nel territorio della Comunità.

21. Ne discende che il diritto di stabilimento osta a che uno Stato membro esiga che una persona che eserciti una professione si limiti ad avere una sola sede di attività nel territorio della Comunità ».

*La Corte ha poi accertato se le norme del Trattato in materia di libera circolazione delle persone ostino a che uno Stato membro subordini l'esercizio della professione di revisore contabile da parte di una persona autorizzata in un altro Stato membro a condizioni riguardanti la necessità di un'infrastruttura professionale permanente, l'effettiva presenza in questo Stato membro, il controllo del rispetto di norme deontologiche o al fatto che il suo datore di lavoro sia autorizzato dallo Stato membro:*

« 25. Il principio della libera circolazione dei lavoratori, sancito dall'art. 48 del Trattato [ora art. 45 TFUE], garantisce ad ogni cittadino di uno Stato membro il diritto di entrare nel territorio di un altro Stato membro e di soggiornarvi ai fini contemplati da questo articolo. Lo stesso principio garantisce altresì ad ogni lavoratore subordinato l'accesso ad un impiego temporaneo in un altro Stato membro. Questo accesso non può essergli negato per il fatto che egli svolga già un'attività lavorativa subordinata nel suo Stato di origine o ancora per il fatto che il lavoro svolto nell'altro Stato membro sia a tempo parziale.

26. Va ancora rilevato che la Corte, nelle summenzionate sentenze 7 luglio 1988, Stanton e Wolf, punti 12 della motivazione, ha dichiarato che le considerazioni sopra svolte nell'ambito della soluzione della prima questione relativa al diritto di stabilimento valgono senz'altro anche per un lavoratore subordinato, stabilito in uno Stato membro, il quale desidera inoltre svolgere un'attività lavorativa autonoma in un altro Stato membro.

27. Infine va ricordato che la libera prestazione dei servizi, ai sensi degli artt. 59 [ora art. 56 TFUE] e seguenti del Trattato, implica l'eliminazione di tutte le discriminazioni che colpiscono il prestatore di servizi a causa, in particolare, della sua residenza in uno Stato membro diverso da quello in cui dev'essere fornita la prestazione (v. sentenza 17 dicembre 1981, causa 279/80, Webb, Racc. pag. 3305, punto 14 della motivazione).

28. Ne consegue che gli artt. 48 e 59 del Trattato [ora artt. 45 e 56 TFUE] sono volti a facilitare ai cittadini comunitari l'esercizio di attività lavorative di qualsivoglia natura in tutto il territorio della Comunità ed ostano ad una normativa nazionale che li ostacoli qualora desiderino estendere le loro attività al di fuori del territorio di un unico Stato membro (v. in tal senso le summenzionate sentenze 7 luglio 1988, Stanton e Wolf, punti 13 della motivazione).

29. Occorre tuttavia constatare che, tenuto conto della particolare natura di talune attività lavorative, non può essere considerata incompatibile con il Trattato l'imposizione di condizioni specifiche motivate dall'applicazione delle norme che disciplinano questi tipi di attività. Tuttavia, la libera circolazione delle persone, in quanto principio fondamentale sancito dal Trattato, può essere limitata solo da norme giustificate dall'interesse generale e valevoli per tutte le persone e le imprese che esercitino le suddette attività nel territorio dello Stato di cui trattasi, qualora tale interesse non sia tutelato dalle norme cui il cittadino comunitario è soggetto nello Stato membro in cui è stabilito (v., in tal senso, sentenza 26 febbraio 1991, causa C-180/89, Commissione/Italia, Racc. pag. I-709, punto 17 della motivazione).

30. Inoltre, le dette condizioni debbono essere obiettivamente necessarie a garantire l'osservanza delle norme professionali e la tutela degli interessi da queste perseguita (sentenza 26 febbraio 1991, Commissione/Italia, già citata, punto 17 della motivazione).

31. Ne consegue che tali condizioni possono essere considerate compatibili con le norme relative alla libera circolazione delle persone soltanto qualora sia provato che sussistono, nel settore di attività considerato, esigenze imperative connesse all'interesse generale che giustificano restrizioni della libera circolazione, che tale interesse non è già garantito dalle norme dello Stato in cui il cittadino comunitario è stabilito e che lo stesso risultato non potrebbe essere ottenuto mediante provvedimenti meno incisivi.

32. Si deve pertanto verificare se siano obiettivamente necessarie le condizioni imposte dallo Stato membro in cui è effettuato il controllo di legge dei documenti contabili e relative ad un'infrastruttura professionale permanente, ad un'effettiva presenza nel territorio di questo Stato membro, al rispetto

delle norme che disciplinano la professione di revisore contabile o alla qualità di lavoratore subordinato di tale revisore autorizzato dalle autorità di questo Stato ».

31 marzo 1993, *Dieter Kraus c. Land Baden-Württemberg*, causa C-19/92, Racc. I-1663.

*Il signor Dieter Kraus, cittadino tedesco residente nel Land Baden-Wuerttemberg, dopo aver ottenuto il diploma di laurea in legge in una università della Repubblica federale di Germania, si recava nel Regno Unito dove conseguiva presso l'università di Edimburgo il titolo universitario di Master of Laws (LL. M).*

*Una volta tornato nella Repubblica federale di Germania, chiedeva al Ministero delle scienze e delle arti del Land Baden-Wuerttemberg di potersi avvalere del titolo post-laurea conseguito. Il Ministero avvertiva il signor Kraus del fatto che la legge tedesca 7 giugno 1939, relativa all'uso dei titoli universitari, prevedeva che, a differenza di quanto stabilito per i titoli conseguiti nella Repubblica federale di Germania, per potersi avvalere di un titolo universitario ottenuto presso un istituto di istruzione superiore straniero era necessaria l'autorizzazione del Ministero del Land competente. Per questa autorizzazione il richiedente doveva presentare un apposito modulo, una copia conforme del diploma e doveva versare dei diritti amministrativi pari a 130 DM.*

*Il signor inviava al Ministero la copia conforme del diploma ma si rifiutava di presentare la richiesta formale. A sostegno del proprio rifiuto, il signor Kraus sosteneva che l'adempimento della formalità in questione costituiva un ostacolo alla libera circolazione delle persone e una discriminazione vietata ai sensi dell'art. 48 TCE (ora art. 45 TFUE). Adiva pertanto il Verwaltungsgericht di Stoccarda che, ai fini della risoluzione della controversia, sospendeva il procedimento e rinviava la questione interpretativa alla Corte di giustizia.*

*Sull'applicabilità degli artt. 48 (ora art. 45 TFUE) e 52 (ora art. 49 TFUE) al caso di specie, la Corte ha osservato:*

« 15 A questo proposito, va rilevato che, se le disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione delle persone non sono applicabili a situazioni puramente interne di uno Stato membro, la Corte ha già statuito (v. sentenza 7 febbraio 1979, causa 115/78, Knoors, Racc. pag. 399, punto 24 della motivazione; sentenza 3 ottobre 1990, causa C-61/89, Bouchoucha, Racc. pag. I-3551, punto 13 della motivazione) che la portata dell'art. 52 del Trattato [ora art. 49 TFUE] non può essere definita in modo da escludere dai vantaggi del diritto comunitario i cittadini di un determinato Stato membro, qualora questi, per il fatto di aver risieduto regolarmente nel territorio di un altro Stato membro e di avervi acquistato una qualifica professionale riconosciuta dal diritto comunitario, si trovino, rispetto al loro Stato d'origine, in una situazione analoga a quella di tutti gli altri soggetti che fruiscono dei diritti e delle libertà garantite dal Trattato.

16. Lo stesso si dica a proposito dell'art. 48 del Trattato [ora art. 45 TFUE]. Nella citata sentenza Knoors (punto 20 della motivazione) la Corte ha, infatti, dichiarato che la libera circolazione dei lavoratori e il diritto di stabilimento, garantiti dagli artt. 48 [ora art. 45 TFUE] e 52 del Trattato [ora art. 49 TFUE], costituiscono, nel sistema comunitario, libertà fondamentali che non sarebbero pienamente realizzate se gli Stati membri potessero impedire di fruire del diritto comunitario a quelli tra i loro cittadini che si sono valse delle possibilità da esso offerte e che hanno acquistato, grazie a queste possibilità, qualifiche professionali in uno Stato membro diverso da quello di cui sono cittadini.

17. Orbene, lo stesso principio vale nell'ipotesi in cui il cittadino di uno Stato membro abbia conseguito, in un altro Stato membro, una qualifica universitaria che integra la sua formazione base e della quale egli intende avvalersi una volta tornato nel suo paese di origine.

18. Infatti, anche se, di regola, un titolo universitario post laurea non condiziona l'accesso ad un'attività subordinata o autonoma, il suo possesso attribuisce nondimeno a chi può avvalersene un vantaggio sia per accedere a tale attività sia per esercitarla con maggior profitto.

19. Così, in quanto dimostra che il suo titolare possiede una qualifica professionale supplementare e conferma quindi la sua idoneità ad occupare un determinato posto nonché, eventualmente, la sua padronanza della lingua del paese in cui è stato rilasciato, un diploma universitario come quello di cui trattasi nella fattispecie è idoneo ad agevolare l'accesso ad una professione, aumentando per il suo titolare le probabilità di assunzione rispetto a candidati sprovvisti di una qualifica supplementare che integri la formazione base necessaria per occupare il posto di cui trattasi.

20. In alcuni casi un titolo universitario post laurea conseguito in un altro Stato può addirittura condizionare l'accesso a talune professioni che richiedono il possesso di cognizioni specifiche, come quelle certificate dal diploma. Così può essere nel caso di un diploma giuridico post laurea necessario, ad esempio, per accedere ad una carriera accademica nel campo del diritto internazionale o del diritto comparato.

21. Inoltre il titolare di un diploma come di cui trattasi nella causa principale può esserne avvantaggiato nell'esercizio della sua attività professionale in quanto il suo possesso può garantirgli una migliore retribuzione o un più rapido avanzamento, o ancora consentirgli l'accesso nel corso della carriera, a posti specifici riservati a persone in possesso di qualifiche particolarmente elevate.

22. Del pari, lo stabilimento come lavoratore autonomo e, comunque, l'esercizio di un'attività professionale corrispondente sono largamente agevolati dalla possibilità di produrre titoli universitari conseguiti all'estero e integranti quelli nazionali che danno accesso alla professione.

23. Risulta da quanto precede che la situazione di un cittadino comunitario titolare di un diploma universitario post laurea ottenuto in un altro Stato membro, che agevoli l'accesso ad una professione o, quanto meno, l'esercizio di un'attività economica è disciplinata dal diritto comunitario, anche per quanto riguarda i rapporti fra tale cittadino e lo Stato membro cui egli appartiene ».

*Sulla natura di ostacolo alla libera circolazione delle persone della normativa in questione, la Corte ha osservato:*

« 27. In mancanza di un'armonizzazione delle condizioni nelle quali il titolare di un diploma universitario post laurea può avvalersene negli Stati membri diversi da quello in cui il titolo è stato rilasciato, gli Stati membri restano, in linea di principio, competenti a definire le modalità alle quali subordinano l'uso dello stesso nel loro territorio.

28. Si deve però sottolineare che il diritto comunitario limita l'esercizio di siffatta competenza da parte degli Stati membri esigendo che le norme nazionali in materia non costituiscano un ostacolo all'esercizio effettivo delle libertà fondamentali garantite dagli artt. 48 e 52 del Trattato (v., in questo senso, sentenza 15 ottobre 1987, causa 222/86, Heylens e a., Racc. pag. 4097, punto 11 della motivazione).

29. La Corte ha infatti precisato (v., segnatamente, sentenza 7 luglio 1976, causa 118/75, Watson e Belmann, Racc. pag. 1185, punto 16 della motivazione; sentenza Heylens e a., citata, punto 8 della motivazione; sentenza 7 luglio 1992, causa C-370/90, Singh, Racc. pag. I-4265, punto 15 della motivazione) che gli artt. 48 [ora art. 45 TFUE] e 52 [ora art. 49 TFUE] attuano un principio fondamentale sancito dall'art. 3, lett. c), secondo cui, ai fini enunciati dall'art. 2, l'azione della Comunità importa l'eliminazione, fra gli Stati membri, degli ostacoli alla libera circolazione delle persone.

30. Disponendo che la libera circolazione dei lavoratori e la libertà di stabilimento vanno garantite entro la fine del periodo transitorio, gli artt. 48 e 52 [ora artt. 45 e 49 TFUE] enunciano un preciso obbligo di risultato il cui adempimento doveva essere agevolato, ma non condizionato, dall'applicazione di provvedimenti comunitari. Il fatto che tali provvedimenti non siano stati ancora adottati non autorizza uno Stato membro a negare ad una persona rientrante nella sfera d'applicazione del diritto comunitario la possibilità di fruire effettivamente delle libertà garantite dal

Trattato.

31. Inoltre, gli Stati membri devono, a tenore dell'art. 5 del Trattato [ora art. 4, par. 3, TUE], adottare tutte le misure di carattere generale o particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal Trattato ed astenersi da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del Trattato.

32. Di conseguenza, gli artt. 48 e 52 [ora artt. 45 e 49 TFUE] ostano a qualsiasi provvedimento, relativo ai presupposti dell'uso di un titolo universitario integrativo conseguito in un altro Stato membro, il quale, anche se si applica senza discriminazioni in base alla cittadinanza, può ostacolare o scoraggiare, l'esercizio, da parte dei cittadini comunitari, compresi quelli dello Stato membro che ha emanato il provvedimento stesso, delle libertà fondamentali garantite dal Trattato. Così non sarebbe solo nel caso in cui tale provvedimento perseguisse uno scopo legittimo, compatibile con il Trattato, e fosse giustificato da motivi imperiosi di interesse generale (v., in questo senso, sentenza 28 aprile 1977, causa 71/76, Thieffry, Racc. pag. 765, punti 12 e 15 della motivazione). Tuttavia, anche in questo caso occorrerebbe che l'applicazione del provvedimento nazionale fosse atta a garantire il raggiungimento dello scopo che esso persegue e non andasse oltre quanto necessario al raggiungimento di tale scopo (v. sentenza 20 maggio 1992, causa C-106/91, Ramrath, Racc. pag. I-3351, punti 29 e 30 della motivazione).

34. Va osservato, in secondo luogo, che il diritto comunitario non vieta ad uno Stato membro di adottare, in mancanza di armonizzazione, misure atte ad evitare che le possibilità offerte dal Trattato siano utilizzate in maniera abusiva e contraria al legittimo interesse di questo Stato (v. sentenza Knoors, citata, punto 25 della motivazione).

35. Orbene, la necessità di tutelare un pubblico non necessariamente competente contro l'impiego abusivo di titoli universitari che non siano stati rilasciati in conformità alle norme emanate a tal fine nello Stato nel cui territorio il titolare del diploma intende avvalersene costituisce un interesse legittimo atto a giustificare una restrizione, ad opera dello Stato membro interessato, delle libertà fondamentali garantite dal Trattato.

36. Pertanto, il fatto che uno Stato membro istituisca una procedura di autorizzazione previa all'uso dei titoli universitari post laurea conseguiti in un altro Stato membro e commini sanzioni penali per il caso in cui tale procedura non sia rispettata non è, di per sé, incompatibile con gli imperativi del diritto comunitario.

37. Tuttavia, una normativa nazionale che istituisca una procedura del genere deve soddisfare, per potere essere conforme ai dettami del diritto comunitario in tema di osservanza del principio di proporzionalità, talune condizioni.

38. Così la procedura di autorizzazione deve anzitutto avere il solo scopo di verificare se il titolo universitario post laurea ottenuto in un altro Stato membro sia stato regolarmente rilasciato, al termine di un ciclo di studi realmente compiuti, da un istituto di istruzione superiore competente al riguardo.

39. In secondo luogo, la procedura di autorizzazione deve essere facilmente accessibile a tutti gli interessati e, in particolare, il suo accesso non deve dipendere dal pagamento di diritti amministrativi eccessivamente elevati.

40. Inoltre, la verifica del titolo universitario, menzionata sopra, nel punto 38, deve essere effettuata dalle autorità nazionali secondo un procedimento che sia conforme ai dettami del diritto comunitario relativi alla tutela effettiva dei diritti fondamentali conferiti dal Trattato ai cittadini comunitari. Ne consegue che ogni decisione delle autorità nazionali competenti che neghi l'autorizzazione deve essere soggetta ad un gravame di natura giurisdizionale che consenta di verificarne la legittimità rispetto al diritto comunitario e che l'interessato deve poter venire a conoscenza dei motivi che stanno alla base della decisione adottata nei suoi confronti (v. sentenza Heylens e a. citata, punti 14-17 della motivazione; sentenza 7 maggio 1991, causa C-340/89, Vlassopoulou, Racc. pag. I-2357, punto 22 della motivazione).

41. Infine, anche se le autorità nazionali hanno il diritto di sanzionare l'inosservanza della

procedura di autorizzazione, le pene applicate non possono risultare sproporzionate rispetto alla natura dell'infrazione. Spetta al giudice nazionale valutare se le sanzioni previste al riguardo dalla normativa dello Stato membro interessato siano di gravità tale da divenire un ostacolo all'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal Trattato (v. sentenza 14 luglio 1977, causa 8/77, Sagulo, Racc. pag. 1495, punti 12 e 13 della motivazione).

42. Alla luce di tutte le considerazioni sopra svolte, la questione sollevata dal giudice nazionale va quindi risolta dichiarando che gli artt. 48 e 52 del Trattato CEE non ostano a che uno Stato membro vieti ad un suo cittadino, titolare di un diploma universitario post laurea rilasciato in un altro Stato membro, di farne uso nel suo territorio senza previa autorizzazione amministrativa. Tuttavia, la procedura di autorizzazione deve avere il solo scopo di verificare se il titolo universitario post laurea sia stato regolarmente rilasciato, dev'essere facilmente accessibile e non deve comportare il pagamento di diritti amministrativi eccessivamente elevati; le decisioni che negano l'autorizzazione devono essere suscettibili di ricorso giurisdizionale, l'interessato deve poter venire a conoscenza dei motivi sui quali sono basate e le sanzioni previste per l'inosservanza della procedura di autorizzazione non devono essere sproporzionate rispetto alla gravità dell'infrazione ».

13 luglio 1993, *The Queen c. Inland Revenue Commissioners, ex parte Commerzbank AG*, causa C-330/91, Racc. I-4017.

*La legge belga del 9 luglio 1975, relativa al controllo sulle imprese di assicurazione ha istituito l'Ufficio di controllo delle assicurazioni (UCA). Al suo art. 38 la legge affida a dei commissari autorizzati, designati dalle imprese di assicurazione, il compito di salvaguardare l'applicazione della legge mettendo al corrente l'UCA di ogni sua violazione e dei regolamenti adottati in sua esecuzione.*

*Il signor Adrianus Thijssen, cittadino olandese, chiedeva all'UCA di poter assumere la carica di commissario autorizzato. L'UCA comunicava al signor Thijssen di non poter accettare la sua candidatura in quanto l'art. 2 del regolamento n. 6, adottato in esecuzione della legge 9 luglio 1975, prevedeva come requisito per diventare commissario autorizzato la cittadinanza belga. Il signor Thijssen, ritenendo il requisito della cittadinanza contrario all'art. 52 (ora art. 49 TFUE), citava avanti al Raad van State di Bruxelles l'UCA per ottenere l'annullamento della sua decisione. A propria difesa, l'UCA sosteneva, ai sensi dell'art. 55 TCE (ora art. 51 TFUE), l'inapplicabilità ai commissari autorizzati del principio della libertà di stabilimento.*

*Il giudice, ai sensi dell'art. 177 TCE (ora art. 267 TFUE), rinviava pregiudizialmente alla Corte di giustizia per verificare la compatibilità della normativa belga in questione con le disposizioni comunitarie relative alla libertà di stabilimento.*

*La Corte ha osservato:*

« 8. Occorre ricordare in limine litis che, in forza dell'art. 55 [ora art. 51 TFUE], primo comma, del Trattato, sono escluse dall'applicazione delle disposizioni relative al diritto di stabilimento le attività che in uno Stato membro partecipano, sia pure occasionalmente, all'esercizio dei pubblici poteri. Tuttavia, come la Corte ha rilevato nella precitata sentenza *Reyners*, al “considerando” 45, l'eccezione contemplata dall'art. 55 [ora art. 51 TFUE] va limitata alle attività che, considerate di per sé, costituiscono una partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri.

9. La questione sollevata dal giudice a quo verte quindi sul se un'attività quale quella del commissario autorizzato ai sensi della legge del 1975 implichi una partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri. Per risolvere tale quesito, occorre considerare la natura delle funzioni espletate dal commissario autorizzato ai sensi della suddetta legge, come essa è descritta dal giudice nazionale».

15 febbraio 1996, *Institut national d'assurances sociales pour travailleur indépendants (Inasti) c. Hans Kemmler*, causa C-53/95, Racc. I-703.

*Il signor Kemmler, cittadino tedesco, svolgeva la professione di avvocato a Francoforte e a Bruxelles ed era iscritto al regime tedesco obbligatorio di previdenza sociale per i lavoratori autonomi.*

*Il signor Kemmler, pur avendo sempre risieduto nella Repubblica federale di Germania, per un breve periodo di tempo era stato residente in Belgio. Per questo periodo l'Institut national d'assurances sociales pour travailleur indépendants belga (Inasti) chiedeva al signor Kemmler il versamento dei relativi contributi previdenziali. Secondo l'Inasti il signor Kemmler doveva essere considerato soggetto al regime di previdenza belga in seguito dell'entrata in vigore del regolamento del Consiglio 1390/81/CEE, per cui il lavoratore che esercita un'attività non salariata in due o più Stati membri è soggetto alla legislazione dello Stato membro in cui risiede.*

*Rifiutandosi il signor Kemmler di pagare i contributi scaduti, l'Inasti adiva il Tribunale du travail di Tournai, il quale, ai fini della risoluzione della controversia, rinviava alla Corte di giustizia l'interpretazione degli artt. 48, 51, 52 e 59 TCE (ora artt. 45, 48, 49 e 56 TFUE).*

*La Corte ha osservato:*

« 10. Come ha affermato la Corte (v., in particolare, sentenza 12 luglio 1984, causa 107/83, Klopp, Racc. pag. 2971, punto 19), la libertà di stabilimento non si limita al diritto di stabilirsi una sola volta nell'ambito della Comunità, ma implica la facoltà di creare e di conservare, salve restando le norme professionali, più di un centro di attività nel territorio degli Stati membri.

11. Le norme del Trattato sulla libera circolazione delle persone sono volte pertanto a facilitare l'esercizio di attività lavorative in tutto il territorio degli Stati membri, ed ostano a una normativa nazionale che ostacoli l'estensione di tali attività al di fuori del territorio di un unico Stato membro (v. citata sentenza Stanton, punto 13).

12. La normativa di uno Stato membro che imponga alle persone che già svolgono un'attività autonoma in un altro Stato membro, in cui risiedono e sono iscritte ad un regime di previdenza sociale, l'obbligo di versare contributi al regime dei lavoratori autonomi, ha l'effetto di porre in condizione di svantaggio l'esercizio di attività lavorative al di fuori del territorio di detto Stato membro. L'art. 52 [ora art. 49 TFUE] del Trattato osta quindi ad una normativa del genere, a meno che essa non trovi una giustificazione adeguata.

13. A questo proposito, si deve rilevare che una normativa quale quella di cui trattasi nella causa principale non fornisce alcuna tutela previdenziale supplementare agli interessati. L'ostacolo frapposto all'esercizio di attività lavorative al di fuori del territorio di un solo Stato membro non può pertanto, in ogni caso, essere giustificato per tale motivo (v. citata sentenza Stanton, punto 15).

14. Di conseguenza, si deve risolvere la questione pregiudiziale come segue: l'art. 52 del Trattato [ora art. 49 TFUE] osta a che uno Stato membro imponga alle persone che già svolgono un'attività autonoma in un altro Stato membro, in cui risiedono e sono iscritte ad un regime di previdenza sociale, l'obbligo di versare contributi al regime di previdenza sociale dei lavoratori autonomi se tale obbligo non comporta a loro vantaggio alcuna tutela previdenziale supplementare ».

15 maggio 1997, *Futura Participations SA e Singer c. Administration des contributions*, causa C-250/95, Racc. I-2471.

*La convenzione tra la Repubblica francese e il Granducato di Lussemburgo relativa alle doppie imposizioni, stabilisce in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio che se un'impresa abbia sedi stabili in entrambi gli Stati contraenti, ciascuno di questi può riscuotere l'imposta soltanto sul reddito derivante dall'attività delle sedi situate nel proprio territorio; ai sensi della stessa una*

*succursale costituisce una sede stabile.*

*La disciplina tributaria lussemburghese stabiliva, inoltre, che l'imposta sul reddito colpisce i redditi, ovunque ottenuti, di tutti gli organismi collettivi che hanno sede in Lussemburgo. Tuttavia, per i redditi ottenuti al di fuori del territorio lussemburghese, gli organismi collettivi godono di determinate esenzioni sempre che esista una convenzione internazionale che miri ad evitare la doppia imposizione. Inoltre, secondo la legge lussemburghese i contribuenti residenti possono detrarre dal totale dei loro redditi netti le perdite precedenti oggetto di riporto a condizione che abbiano tenuto una regolare contabilità. I contribuenti, invece, non residenti devono pagare l'imposta solo sul reddito ottenuto, direttamente o indirettamente, dalla propria sede stabile in Lussemburgo. Inoltre, questi ultimi, non sono obbligati a tenere una contabilità distinta relativa alle loro attività in Lussemburgo e possono determinare l'ammontare del loro reddito imponibile in base ad una ripartizione prorata del loro reddito complessivo. L'art. 157, li autorizza, poi, a detrarre dal totale dei loro redditi le perdite precedenti oggetto di riporto purché abbiano un rapporto economico con i redditi ottenuti in Lussemburgo e solo se abbiano tenuto una contabilità regolare all'interno dello stesso.*

*La Singer, succursale lussemburghese della società francese Futura SA, non disponendo per l'esercizio 1986 della regolare contabilità, determinava il suo reddito imponibile in base ad una ripartizione del reddito complessivo della società Futura SA. La Futura SA chiedeva a favore della Singer all'Administration des contribution di avere una detrazione di oltre 23.000.000 LFR per perdite subite tra il 1981 e il 1986. L'Administration des contribution si rifiutava di concedere la deroga sulla base del fatto che la Futura SA, pur avendo la propria succursale in Lussemburgo, la Singer, non era tuttavia qui residente. Non rientrava, pertanto, nei requisiti stabiliti dalla normativa lussemburghese ai fini dell'ottenimento di una detrazione.*

*La Futura e la Singer proponevano, allora, un ricorso giurisdizionale per ottenere la modifica della decisione, sostenendo che il diniego di tener conto delle perdite di cui trattasi osta alla libertà di stabilimento di cui all'art. 52 TCE (ora art. 49 TFUE). Il giudice adito, in conseguenza, sospendeva il procedimento e rinviava pregiudizialmente alla Corte di giustizia.*

*Sulla questione se l'art. 52 (ora art. 49 TFUE) osti a che uno Stato membro subordini il riporto di perdite precedenti, chiesto da un contribuente che ha una succursale in tale Stato, ma non vi ha la propria residenza alla condizione che le perdite abbiano un rapporto economico con redditi ottenuti dal contribuente nel detto Stato, la Corte ha osservato:*

« 19. Secondo una giurisprudenza costante, se la materia delle imposte dirette rientra nella competenza degli Stati membri, tuttavia questi ultimi devono esercitare tale competenza nel rispetto del diritto comunitario, astenendosi quindi da qualsiasi discriminazione, palese o dissimulata, basata sulla nazionalità (v. sentenze 14 febbraio 1995, causa C-279/93, Schumacker, Racc. pag. I-225, punti 21 e 26; 11 agosto 1995, causa C-80/94, Wielockx, Racc. pag. I-2493, punto 16, e 27 giugno 1996, causa C-107/94, Asscher, Racc. pag. I-3089, punto 36).

20. Nella fattispecie, per quanto riguarda i contribuenti residenti, la legge lussemburghese assoggetta all'imposta tutti i loro redditi e la base imponibile non è limitata alle loro attività lussemburghesi. Di conseguenza, sebbene vengano esenzioni grazie alle quali una parte, o in taluni casi il totale, dei redditi ottenuti fuori del Lussemburgo non soggiace all'imposta in tale paese, la base imponibile dei detti contribuenti comprende, quanto meno, gli utili e le perdite derivanti dalle loro attività lussemburghesi.

21. Per contro, per quanto riguarda la determinazione della base imponibile dei contribuenti non residenti, sono presi in considerazione ai fini del calcolo dell'imposta da essi dovuta in Lussemburgo soltanto gli utili e le perdite derivanti dalle loro attività lussemburghesi.

22. Tale regime, conforme al principio tributario della territorialità, non può considerarsi comportare una discriminazione, palese o dissimulata, vietata dal Trattato ».



*Sulla questione se l'art. 52 TCE (ora art. 49 TFUE) osti a che il contribuente abbia tenuto e conservato nello stesso Stato, relativamente alle attività da esso ivi esercitate, una contabilità conforme alle norme nazionali in materia, la Corte ha osservato:*

« 24. Tale condizione può costituire una restrizione, ai sensi dell'art. 52 [ora art. 49 TFUE] del Trattato, della libertà di stabilimento di una società, equiparata, in base all'art. 58 del Trattato [ora art. 54 TFUE], a una persona fisica cittadina di uno Stato membro, che intenda aprire una succursale in uno Stato membro diverso da quello nel quale ha la propria sede.

25. Invero, essa ha l'effetto che la detta società, se intende essere in grado di riportare le eventuali perdite della sua succursale, è obbligata a tenere, oltre alla propria contabilità, che dev'essere conforme alle norme tributarie vigenti nello Stato membro in cui ha sede, una contabilità distinta, relativa alle attività della succursale, conforme alle norme tributarie vigenti nello Stato in cui è situata quest'ultima. Questa contabilità, inoltre, dev'essere conservata non nella sede della società, ma nel luogo in cui è situata la succursale.

26. Di conseguenza, l'imposizione di tale condizione, che interessa specificamente le società aventi sede in un altro Stato membro, è vietata, in via di principio, dall'art. 52 del Trattato [ora art. 49 TFUE]. A una diversa conclusione si potrebbe giungere solo se la detta misura perseguisse uno scopo legittimo compatibile con il Trattato e fosse giustificata da motivi imperativi d'interesse generale. Anche in tale ipotesi, però, essa dovrebbe essere idonea a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non dovrebbe eccedere quanto necessario per farlo (v., in tal senso, sentenze 30 novembre 1995, causa C-55/94, Gebhard, Racc. pag. I-4165, punto 37; 31 marzo 1993, causa C-19/92, Kraus, Racc. pag. I-1663, punto 32, e 15 dicembre 1995, causa C-415/93, Bosman e a., Racc. pag. I-4921, punto 104). (...)

31. La Corte ha più volte affermato che l'efficacia dei controlli fiscali costituisce un motivo imperativo d'interesse generale idoneo a giustificare una restrizione dell'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal Trattato (v., ad esempio, sentenza 20 febbraio 1979, causa 120/78, Rewe-Zentral – cosiddetta sentenza « Cassis de Dijon » –, Racc. pag. 649, punto 8). Pertanto, uno Stato membro è autorizzato ad applicare misure che consentono di verificare, in modo chiaro e preciso, l'ammontare sia dei redditi imponibili nel suo territorio sia delle perdite che possono costituire ivi oggetto di riporto.

32. Nello stato attuale del diritto comunitario, contrariamente a quanto sostiene la Commissione, gli scopi perseguiti con la seconda condizione non sarebbero conseguiti se le autorità lussemburghesi, per verificare l'importo degli elementi della base imponibile, dovessero rifarsi ai conti tenuti dal contribuente non residente conformemente alle norme di un altro Stato membro.

33. Infatti, finora non è stata prevista alcuna armonizzazione delle norme nazionali in materia di determinazione della base imponibile per le imposte dirette. Di conseguenza, ciascuno Stato membro stabilisce le proprie norme per determinare sia gli utili, i redditi, le spese, le detrazioni e le esenzioni sia gli importi corrispondenti presi in considerazione nel calcolo dei redditi imponibili o nel calcolo delle perdite che possono essere portate a nuovo.

34. A questo proposito, è irrilevante che il legislatore comunitario abbia previsto, nell'art. 54, n. 3, lett. g), del Trattato [ora art. 50 TFUE], un coordinamento, in certa misura, delle norme relative ai conti annuali di determinate forme di società. Infatti, quand'anche nei conti di una società, redatti secondo norme comuni, fossero trattate separatamente le attività delle sue varie succursali – il che non è prescritto dalle dette norme –, gli importi eventualmente indicati in tali conti per ciascuna delle succursali non sarebbero necessariamente pertinenti per il calcolo della base imponibile ad esse relativa.

35. Pertanto, nulla garantisce che i conti di una società redatti conformemente alle norme comuni di coordinamento o i conti redatti ai fini della determinazione della base imponibile nello Stato membro in cui ha sede la società medesima forniscano le indicazioni pertinenti circa l'importo dei redditi imponibili e delle perdite che possono costituire oggetto di riporto in un altro Stato

membro nel quale la società ha aperto una succursale.

36. Tuttavia, occorre inoltre esaminare se quanto è prescritto con la seconda condizione non ecceda i limiti del necessario per la verifica dell'ammontare delle perdite che possono essere detratte dal reddito ottenuto da un contribuente durante un esercizio successivo a quello nel quale si sono verificate le perdite medesime. [...]

42. Occorre tuttavia precisare che il fatto che uno Stato membro consenta a un contribuente non residente di determinare l'ammontare del suo reddito imponibile in base ad una ripartizione prorata dei suoi redditi complessivi non l'obbliga ad accettare il calcolo dell'importo delle perdite che possono essere oggetto di riporto in base ad una ripartizione delle perdite complessive. Infatti, date le inesattezze che il metodo della ripartizione implica, uno Stato membro non è tenuto in nessun caso a determinare la base imponibile di un contribuente solo mediante il detto metodo. [...]

43. Alla luce di tutte le considerazioni sopra svolte, la questione sottoposta alla Corte dev'essere risolta come segue: l'art. 52 del Trattato [ora art. 49 TFUE] non osta a che uno Stato membro subordini il riporto di perdite precedenti, chiesto da un contribuente che ha una succursale nel suo territorio, ma non vi ha stabilito la propria residenza, alla condizione che le perdite abbiano un rapporto economico con redditi ottenuti dal contribuente nel detto Stato, purché ai contribuenti residenti non sia riservato un trattamento più favorevole. Per contro, esso osta a che il riporto di perdite sia subordinato alla condizione che, durante l'esercizio nel corso del quale le perdite sono state subite, il contribuente abbia tenuto e conservato nel detto Stato, relativamente alle attività da esso ivi esercitate, una contabilità conforme alle norme nazionali in materia. Tuttavia, lo Stato membro interessato può esigere che il contribuente dimostri in modo chiaro e preciso che l'importo delle perdite che asserisce di aver subito corrisponde, secondo le norme nazionali in materia di calcolo dei redditi e delle perdite vigenti durante l'esercizio considerato, all'importo delle perdite da esso effettivamente subite in tale Stato ».

8 luglio 1999, *Teresa Fernández de Bobadilla c. Museo Nacional del Prado*, causa C-234/97, Racc. I-4773.

*La signora Fernández de Bobadilla, cittadina spagnola, dopo aver ottenuto il titolo di Bachelor of Art in Storia dell'arte all'università di Boston (Stati Uniti d'America), effettuava – grazie a una borsa ricevuta dal Prado – studi del terzo ciclo sulla restaurazione di opere d'arte presso il Newcastle upon Tyne Polytechnic (Regno Unito) al termine dei quali otteneva, il titolo di Master of Arts.*

*Dal 1989 al 1992, la ricorrente nella causa principale lavorava per il Prado in qualità di restauratrice di opere su carta nell'ambito di un contratto temporaneo.*

*Una disposizione del contratto collettivo concluso nel 1988 tra il Prado e i rappresentanti del personale riserva il posto di restauratore a coloro che sono in possesso del titolo rilasciato dalla facoltà delle belle arti, sezione restauro, o dalla scuola delle arti applicate al restauro di opere d'arte, o di qualsiasi altro titolo rilasciato all'estero e omologato dall'ente competente.*

*Nel 1992 la signora Bobadilla chiedeva l'omologazione del suo titolo rilasciato dal Newcastle upon Tyne Polytechnic affinché fosse equiparato al titolo spagnolo di conservatore e restauratore di opere d'arte. I servizi competenti del ministero dell'Istruzione le comunicavano, che, per ottenere tale omologazione, avrebbe dovuto dimostrare con prove articolate in due parti, che essa possedeva conoscenze sufficienti nelle 24 materie elencate in questa stessa comunicazione. Tali prove all'epoca della causa non avevano ancora avuto luogo.*

*Nel frattempo, il Prado indiceva un concorso per coprire a titolo permanente un posto di restauratore di opere su carta. La candidatura della signora Bobadilla veniva respinta poiché non soddisfaceva le condizioni previste dal contratto collettivo.*

*Ritenendo che imporre queste condizioni costituisca una violazione della costituzione spagnola e un ostacolo al diritto alla libera circolazione dei lavoratori, che è tutelata dall'art. 48 del Trattato (ora*

*art. 45 TFUE), la ricorrente presentava un ricorso dinanzi al giudice nazionale mirante all'annullamento della disposizione di cui trattasi.*

*Investita della questione la Corte ha osservato:*

« 29. La Corte ha già avuto l'occasione di precisare le condizioni che devono essere soddisfatte dalle autorità competenti di uno Stato membro, quando viene loro presentata una domanda di autorizzazione all'esercizio di una professione il cui accesso è, secondo la normativa nazionale, subordinato al possesso di un diploma o di una qualifica professionale, in particolare nella sentenza 7 maggio 1991, causa C-340/89, Vlassopoulou (Racc. pag. I-2357).

30. Diversamente dalla sentenza Vlassopoulou, soprammenzionata, la presente causa riguarda un cittadino spagnolo che intende esercitare la sua professione in Spagna. Tuttavia, se un cittadino di uno Stato membro, per il fatto di aver risieduto regolarmente nel territorio di un altro Stato membro e di avervi acquisito una qualificazione professionale, si trova, nei confronti del suo Stato membro di origine, in una situazione equiparabile a quella di un lavoratore migrante, esso deve anche beneficiare dei diritti e delle libertà garantiti dal Trattato (v., in tal senso, sentenza 31 marzo 1993, causa C-19/92, Kraus, Racc. pag. I-1663, punti 15 e 16).

31. Dal punto 16 della sentenza Vlassopoulou, soprammenzionata, risulta che spetta alle autorità competenti dello Stato membro ospitante prendere in considerazione i diplomi, i certificati e gli altri titoli che l'interessato ha acquisito ai fini dell'esercizio della medesima professione in un altro Stato membro procedendo ad un raffronto tra le competenze attestate da questi diplomi e le conoscenze e qualifiche richieste dalle norme nazionali.

32. Se, a seguito di questo esame comparativo dei diplomi, si arriva alla constatazione che le conoscenze e le qualifiche attestate dal diploma rilasciato in un altro Stato membro corrispondono a quelle richieste dalle disposizioni nazionali, le autorità competenti dello Stato membro ospitante sono tenute ad ammettere che questo diploma soddisfa le condizioni fissate da dette disposizioni. Se invece, a seguito di tale confronto, emerge una corrispondenza solo parziale tra dette conoscenze e qualifiche, le autorità competenti hanno il diritto di pretendere che l'interessato dimostri di aver maturato le conoscenze e le qualifiche mancanti (v. sentenza Vlassopoulou, soprammenzionata, punto 19).

33. A questo proposito, spetta alle autorità nazionali competenti valutare se le conoscenze acquisite dal candidato, nel contesto di un ciclo di studi, siano valide ai fini dell'accertamento del possesso delle conoscenze mancanti (sentenza Vlassopoulou, soprammenzionata, punto 20).

34. Allorché nessuna procedura generale di omologazione è stata attuata sul piano nazionale dallo Stato membro ospitante o allorché tale procedura non era conforme ai requisiti del diritto comunitario come precisato ai punti 29-33 della presente sentenza, spetta all'ente pubblico che intende coprire un posto verificare, esso stesso, se il diploma conseguito dal candidato in un altro Stato membro, corredato eventualmente di un'esperienza pratica, debba essere considerato equivalente al titolo richiesto.

35. Un tale obbligo si impone a maggior ragione quando, come nella causa principale, l'ente pubblico interessato ha concesso una borsa di studio al candidato affinché continuasse i suoi studi in un altro Stato membro e lo ha già occupato a titolo temporaneo nel posto da coprire. Infatti, in una tale ipotesi, l'ente pubblico si trova in una posizione ideale per valutare le competenze effettive del candidato rispetto a quelle di coloro che sono in possesso del diploma nazionale, così come si trovava il Prado per valutare la capacità della signora Fernández de Bobadilla ad occupare un posto di restauratore di opere d'arte. »

14 settembre 2000, *Hugo Fernando Hoczman c. Ministre de l'Emploi et de la Solidarité*, causa C-238/98, Racc. I-6623.

*Il signor Hoczman, di origine argentina, ha acquisito cittadinanza spagnola nel 1986 ed è poi divenuto cittadino francese nel 1998.*

*Il signor Hoczman, titolare di un diploma di laurea in medicina (rilasciato dall'università di Buenos Aires) e di un diploma di specializzazione in urologia (rilasciato dall'università di Barcellona) otteneva il riconoscimento dei suoi titoli in Spagna.*

*Entrato in Francia si è più volte rivolto alle autorità di questo Paese per ottenere l'iscrizione all'Ordine nazionale dei medici per ivi esercitare la professione medica. Tale autorizzazione gli veniva vietata poiché il diploma di laurea argentino di cui è titolare non conferirebbe il diritto all'esercizio della professione medica in Francia.*

*Investito della questione, il Tribunal administratif di Châlons-en-Champagne, essendo stato chiamato a pronunciarsi sulla domanda di annullamento della detta decisione ha interrotto il procedimento per chiedere alla Corte se, nel caso in esame, si potesse ravvisare un contrasto con l'art. 52 del Trattato (ora art. 49 TFUE).*

*La Corte ha osservato:*

« 33. Il ruolo delle direttive che stabiliscono norme e criteri comuni per il reciproco riconoscimento dei diplomi è pertanto quello di instaurare un sistema che obblighi gli Stati membri ad ammettere l'equipollenza di taluni diplomi, senza facoltà di esigere dagli interessati il rispetto di condizioni ulteriori rispetto a quelle stabilite dalle direttive applicabili in materia. [...]

35. In una situazione di questo genere, come si è rilevato nel punto 23 della presente sentenza, le autorità di uno Stato membro alle quali un cittadino comunitario abbia presentato istanza d'autorizzazione all'esercizio di una professione il cui accesso, secondo la normativa nazionale, è subordinato al possesso di un diploma o di una qualifica professionale, o anche a periodi di tirocinio, sono tenute a prendere in considerazione l'insieme dei diplomi, certificati ed altri titoli, nonché l'esperienza acquisita dall'interessato nel settore, procedendo ad un raffronto tra, da un lato, le competenze attestate da questi diplomi e da questa esperienza e, dall'altro, le cognizioni e le qualifiche richieste dalle norme nazionali.

36. Se a seguito di questo esame comparativo dei diplomi e della correlata esperienza professionale si arriva alla constatazione che le cognizioni e le qualifiche attestate dal diploma conseguito all'estero corrispondono a quelle richieste dalle disposizioni nazionali, le autorità competenti dello Stato membro ospitante sono tenute ad ammettere che questo diploma e, eventualmente, la correlata esperienza professionale soddisfano le condizioni fissate da dette disposizioni. Se invece, a seguito di tale confronto, emerge una corrispondenza solo parziale tra le dette cognizioni e qualifiche, le medesime autorità hanno il diritto di esigere che l'interessato dimostri di aver acquisito le cognizioni e le qualifiche prive di attestati (v., in tal senso, sentenze citate Vlassopoulou, punti 19 e 20, e Fernández Bobadilla, punti 32 e 33). [...]

40. In base a tutte le considerazioni fin qui esposte occorre risolvere la questione pregiudiziale come segue: l'art. 52 del Trattato [ora art. 49 TFUE] dev'essere interpretato nel senso che, quando, in una situazione non disciplinata da una direttiva relativa al reciproco riconoscimento dei diplomi, un cittadino comunitario presenta un'istanza di autorizzazione all'esercizio di una professione il cui accesso, secondo la normativa nazionale, è subordinato al possesso di un diploma o di una qualifica professionale, o anche a periodi di tirocinio, le competenti autorità dello Stato membro interessato sono tenute a prendere in considerazione tutti i diplomi, certificati ed altri titoli, nonché l'esperienza acquisita dall'interessato nel settore, procedendo ad un raffronto tra, da un lato, le competenze comprovate da questi diplomi e da questa esperienza e, dall'altro, le cognizioni e le qualifiche richieste dalle norme nazionali ».

18 gennaio 2001, *Commissione c. Italia*, causa C-162/99, Racc. I-541.

*Alcuni articoli del regolamento dell'Ordine dei medici chirurghi ed odontoiatri di Imperia contengono disposizioni identiche ad artt. del decreto legislativo n. 233/1946 e cioè l'obbligo, per l'iscrizione all'albo professionale, di avere la residenza nella circoscrizione dell'Ordine o Collegio.*

*La Commissione, informata dell'esistenza di tali disposizioni, ritenendole contrarie agli artt. 48 e 52 (ora artt. 45 e 49 TFUE) del Trattato e considerando insufficienti le risposte fornitegli dal governo italiano, proponeva ricorso.*

*La Corte ha osservato:*

« 20. Per statuire sulla fondatezza di tale censura va rilevato, in primo luogo, come il fatto che uno Stato membro subordini l'iscrizione all'albo dell'Ordine dei dentisti e, di conseguenza, l'esercizio di tale professione all'obbligo, per gli interessati, di risiedere nella circoscrizione dell'ordine professionale al quale essi chiedono l'iscrizione costituisca incontestabilmente una limitazione della libertà di stabilimento e della libera circolazione dei lavoratori, in quanto detto obbligo impedisce ai dentisti stabiliti o residenti in un altro Stato membro di creare un secondo gabinetto dentistico sul territorio del primo Stato o di esercitarvi l'attività come dipendenti (v. in tal senso, in particolare, sentenza 20 maggio 1992, causa C-106/91, Ramrath, Racc. pag. I-3351, punti 20-22 e 28). [...]

36. Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, occorre dichiarare che:

– permettendo che il decreto legislativo del 1946, pur essendo stato modificato dall'art. 9 della legge del 1991, continui ad applicarsi in modo tale che i dentisti che esercitano in Italia rimangono de facto soggetti a un obbligo di residenza,

– mantenendo in vigore l'art. 15 della legge del 1985, che rinvia all'art. 1 della legge del 1964, da cui risulta che solamente i dentisti di cittadinanza italiana possono restare iscritti all'albo professionale in caso di trasferimento della residenza in un altro Stato membro,

la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi imposti dagli artt. 48 e 52 del Trattato [ora artt. 45 e 49 TFUE] ».

11 dicembre 2007, *International Transport Workers' Federation e a. c. Viking Line ABP e a.*, causa C-438/05, Racc. I-10779.

*La Viking Line ABP (in prosieguo: la «Viking»), società finlandese di traghetti, è proprietaria del Rosella, traghetto battente bandiera finlandese, che svolge servizio tra Tallin (Estonia) e Helsinki (Finlandia). I componenti dell'equipaggio di tale nave sono iscritti alla Finnish Seamen's Union (Suomen Merimies-Unioni ry, Sindacato finlandese dei marittimi; in prosieguo: la «FSU»), un sindacato finlandese di marittimi affiliato alla International Transport Workers' Federation (Federazione internazionale dei lavoratori dei trasporti; in prosieguo: la «ITF»), una federazione internazionale di sindacati dei lavoratori del settore dei trasporti, la cui sede si trova a Londra. Nell'ottobre 2003 la Viking comunicava alla FSU la sua intenzione di cambiare la bandiera del Rosella, che operava in perdita, immatricolandolo in Estonia, dove essa aveva una società controllata, la OÜ Viking Line Eesti (in prosieguo: la «Viking Eesti»), così da poter impiegare un equipaggio estone, pagato con una retribuzione inferiore a quella dovuta in Finlandia. Ciò avrebbe permesso di competere con altri traghetti sul medesimo collegamento marittimo. Nel novembre 2003, in seguito a una domanda proveniente dalla FSU, la ITF ha inviato a tutti i suoi affiliati una circolare imponendo loro, a pena di sanzioni, di non avviare trattative con la Viking. Ciò ha avuto l'effetto di impedire ai sindacati estoni di intavolare trattative con la Viking. Parallelamente, la FSU ha posto una serie di condizioni per il rinnovo dell'accordo sul personale, annunciando la propria intenzione di scioperare richiedendo, da un lato, l'aumento del numero dei membri dell'equipaggio impiegato a*

*bordo del Rosella e, dall'altro, la conclusione di un contratto collettivo che prevedesse, in caso di cambiamento di bandiera, che la Viking avrebbe continuato a rispettare il diritto del lavoro finlandese e non avrebbe licenziato l'equipaggio. Nell'agosto 2004, dopo l'adesione dell'Estonia all'Unione europea, la Viking, decisa a registrare la nave operante in perdita con bandiera estone, si è rivolta ai giudici del Regno Unito, in cui aveva sede la ITF, chiedendo d'ingiungere alla medesima di revocare la circolare ed alla FSU di non ostacolare il suo diritto di stabilimento con riguardo al cambiamento di bandiera del Rosella. Il giudice investito della controversia in seguito ad un'impugnazione proposta dalla FSU e dalla ITF, ha sottoposto alla Corte di giustizia una serie di questioni pregiudiziali sull'applicazione delle norme del Trattato CE relative alla libertà di stabilimento ritenendole essenziali alla risoluzione del caso dinanzi ad esso pendente. In particolare, la Corte ha osservato:*

« 32. [...] il giudice del rinvio chiede in sostanza se l'art. 43 CE [ora art. 49 TFUE] debba essere interpretato nel senso che esula dal suo ambito di applicazione un'azione collettiva intrapresa da un sindacato o un raggruppamento di sindacati nei confronti di un'impresa al fine di indurre quest'ultima a sottoscrivere un contratto collettivo il cui contenuto sia in grado di dissuadere la stessa dall'avvalersi della libertà di stabilimento.

33. Si deve in proposito ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, gli artt. 39 CE, 43 CE e 49 CE [ora artt. 45, 49 e 56 TFUE] non disciplinano soltanto gli atti delle autorità pubbliche, ma si applicano anche alle normative di altra natura dirette a disciplinare collettivamente il lavoro subordinato, il lavoro autonomo e le prestazioni di servizi (v. sentenze 12 dicembre 1974, causa 36/74, Walrave e Koch, Racc. pag. 1405, punto 17; 14 luglio 1976, causa 13/76, Donà, Racc. pag. 1333, punto 17; Bosman, [sentenza dell'8 luglio 1982, Bosmans c. Commission causa 189/81, Racc., p.2681] punto 82; 11 aprile 2000, cause riunite C-51/96 e C-191/97, Deliège, Racc. pag. I-2549, punto 47; 6 giugno 2000, causa C-281/98, Angonese, Racc. pag. I-4139, punto 31, e 19 febbraio 2002, causa C-309/99, Wouters e a., Racc. pag. I-1577, punto 120).

34. Dal momento che le condizioni di lavoro nei vari Stati membri sono disciplinate sia mediante disposizioni legislative o regolamentari, sia mediante contratti collettivi e altri atti conclusi o adottati da soggetti privati, una limitazione dei divieti previsti da tali articoli agli atti delle autorità pubbliche rischierebbe di creare inuguaglianze nell'applicazione degli stessi (v., per analogia, citate sentenze Walrave e Koch, punto 19; Bosman, punto 84, e Angonese, punto 33).

35. Nella fattispecie, si deve rilevare, da un lato, che l'organizzazione di azioni collettive da parte dei sindacati dei lavoratori deve essere considerata come rientrante nell'autonomia giuridica di cui tali enti, che non sono di diritto pubblico, dispongono grazie alla libertà sindacale loro riconosciuta, in particolare, dal diritto nazionale.

36. D'altra parte [...] azioni collettive come quelle in esame nella causa principale, le quali possono costituire l'ultima risorsa a disposizione delle organizzazioni sindacali per condurre a buon fine le proprie rivendicazioni volte a disciplinare collettivamente il lavoro dei dipendenti della Viking, devono essere considerate inscindibilmente connesse al contratto collettivo del quale la FSU cerca di ottenere la sottoscrizione.

37. Ne consegue che azioni collettive come quelle indicate nella prima questione pregiudiziale sollevata dal giudice del rinvio rientrano, in linea di principio, nell'ambito applicativo dell'art. 43 CE [ora art. 49 TFUE].

38. Questa conclusione non è rimessa in discussione dai vari argomenti dedotti dalla FSU, dalla ITF e da taluni degli Stati membri che hanno presentato alla Corte osservazioni a sostegno della posizione opposta a quella indicata nel punto precedente. [...]

40. Si deve in proposito ricordare che, sebbene nei settori che non rientrano nella competenza della Comunità gli Stati membri restino in linea di principio liberi di determinare le condizioni di esistenza dei diritti in questione e i modi di esercizio degli stessi, resta tuttavia il fatto che, nell'esercizio di tale competenza, tali Stati sono comunque tenuti a rispettare il diritto comunitario

(v. per analogia, per quanto riguarda l'ambito della previdenza sociale, sentenze 28 aprile 1998, causa C-120/95, Decker, Racc. pag. I-1831, punti 22 e 23, e causa C-158/96, Kohll, Racc. pag. I-1931, punti 18 e 19; per quanto riguarda la fiscalità diretta, sentenze 4 marzo 2004, causa C-334/02, Commissione/Francia, Racc. pag. I-2229, punto 21, e 13 dicembre 2005, causa C-446/03, Marks & Spencer, Racc. pag. I-10837, punto 29).

41. Di conseguenza, il fatto che l'art. 137 CE [ora art. 153 TFUE] non si applichi né al diritto di sciopero né a quello di serrata non è in grado di sottrarre un'azione collettiva come quella in esame nella causa principale all'applicazione dell'art. 43 CE [ora art. 49 TFUE][...] .

43. [...] il diritto di intraprendere un'azione collettiva, ivi compreso il diritto di sciopero, è riconosciuto sia da svariati strumenti internazionali ai quali gli Stati membri hanno cooperato o aderito, come la Carta sociale europea, firmata a Torino il 18 ottobre 1961, peraltro esplicitamente ricordata all'art. 136 CE [ora art. 151 TFUE], e la convenzione n. 87 del 9 luglio 1948, relativa alla libertà sindacale e alla tutela del diritto sindacale, adottata dall'Organizzazione internazionale del lavoro, sia da strumenti elaborati dai citati Stati membri a livello comunitario o nell'ambito dell'Unione europea, come la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, adottata in occasione della riunione del Consiglio europeo di Strasburgo del 9 dicembre 1989, a sua volta ricordata all'art. 136 CE [ora art. 151 TFUE], e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 (GU C 364, pag. 1).

44. Se dunque è vero che il diritto di intraprendere un'azione collettiva, ivi compreso il diritto di sciopero, deve essere riconosciuto quale diritto fondamentale facente parte integrante dei principi generali del diritto comunitario di cui la Corte garantisce il rispetto, rimane però il fatto che il suo esercizio può essere sottoposto a talune restrizioni. Infatti, come riaffermato dall'art. 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, tali diritti sono tutelati conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali. Peraltro, [...] secondo la normativa finlandese il diritto di sciopero non può essere esercitato, in particolare, nel caso in cui lo sciopero sarebbe contrario al buon costume o vietato dal diritto nazionale o comunitario.

45. A tale proposito la Corte ha già affermato che la tutela dei diritti fondamentali rappresenta un legittimo interesse che giustifica, in linea di principio, una limitazione degli obblighi imposti dal diritto comunitario, ancorché derivanti da una libertà fondamentale garantita dal Trattato, come la libera circolazione delle merci (v. sentenza 12 giugno 2003, causa C-112/00, Schmidberger, Racc. pag. I-5659, punto 74) o la libera prestazione dei servizi (v. sentenza 14 ottobre 2004, causa C-36/02, Omega, Racc. pag. I-9609, punto 35).

46. Tuttavia, nelle citate sentenze Schmidberger e Omega la Corte ha affermato che l'esercizio dei diritti fondamentali in questione, cioè rispettivamente le libertà di espressione e di riunione e il rispetto della dignità umana, non esula dall'ambito applicativo delle disposizioni del Trattato, e ha dichiarato che tale esercizio deve essere conciliato con le esigenze relative ai diritti tutelati dal Trattato stesso, oltre che conforme al principio di proporzionalità (v., in tal senso, citate sentenze Schmidberger, punto 77, e Omega, punto 36).

47. Deriva da quanto precede che il carattere fondamentale del diritto di intraprendere un'azione collettiva non è tale da escludere le azioni collettive in questione nella causa principale dall'ambito di applicazione dell'art. 43 CE [ora art. 49 TFUE].

48. Infine, la FSU e la ITF sostengono che il ragionamento seguito dalla Corte nella citata sentenza Albany deve essere applicato per analogia nella causa principale, dal momento che talune restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi sono inevitabilmente connesse alle azioni collettive intraprese nell'ambito di una contrattazione collettiva.

49. Occorre a tale proposito ricordare che, al punto 59 della [21 settembre 1999, causa C-67/96, Albany, Racc. pag. I-5751] sentenza Albany, la Corte, dopo aver rilevato che taluni effetti restrittivi della concorrenza sono inerenti agli accordi collettivi stipulati tra organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori, ha tuttavia affermato che gli obiettivi di politica sociale perseguiti da tali accordi sarebbero gravemente compromessi se le parti sociali fossero soggette all'art. 85, n. 1, del

Trattato CE (divenuto art. 81 [ora art. 101 TFUE], n. 1, CE) nella ricerca comune di misure volte a migliorare le condizioni di occupazione e di lavoro.

50. La Corte ne ha dedotto, al punto 60 della citata sentenza Albany, che accordi conclusi nell'ambito di trattative collettive tra parti sociali con il fine di conseguire tali obiettivi debbono essere considerati, per la loro natura ed il loro oggetto, non rientranti nell'ambito di applicazione dell'art. 85 [ora art. 101 TFUE], n. 1, del Trattato.

51. Si deve tuttavia rilevare che tale ragionamento non può essere applicato alle libertà fondamentali sancite dal titolo III del Trattato.

52. Infatti, [...] non si può ritenere che all'esercizio stesso della libertà sindacale e del diritto di intraprendere un'azione collettiva sia inevitabilmente connessa una certa lesione di tali libertà fondamentali.

53. Si deve peraltro sottolineare che il fatto che un accordo o un'attività siano estranei all'ambito applicativo delle disposizioni del Trattato relative alla concorrenza non comporta che tale accordo o tale attività siano altresì esclusi dall'ambito delle disposizioni del medesimo Trattato relative alla libera circolazione delle persone o dei servizi, dal momento che tali disposizioni possiedono ciascuna proprie condizioni di applicazione (v., in tal senso, sentenza 18 luglio 2006, causa C-519/04 P, Meca-Medina e Majcen/Commissione, Racc. pag. I-6991).

54. Occorre infine ricordare che la Corte ha già affermato che le clausole dei contratti collettivi non sono escluse dall'ambito applicativo delle disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione delle persone (sentenze 15 gennaio 1998, causa C-15/96, Schöning-Kougebetopoulou, Racc. pag. I-47; 24 settembre 1998, causa C-35/97, Commissione/Francia, Racc. pag. I-5325, e 16 settembre 2004, causa C-400/02, Merida, Racc. pag. I-8471).

55. Sulla base di quanto precede, la prima questione va risolta dichiarando che l'art. 43 CE [ora art. 49 TFUE] deve essere interpretato nel senso che, in linea di principio, non è esclusa dall'ambito di applicazione di tale articolo un'azione collettiva intrapresa da un sindacato o da un raggruppamento di sindacati nei confronti di un'impresa al fine di indurre quest'ultima a sottoscrivere un contratto collettivo il cui contenuto sia tale da dissuaderla dall'avvalersi della libertà di stabilimento. [...]

56. [...] il giudice del rinvio chiede [poi] se l'art. 43 CE [ora art. 49 TFUE] conferisca a un'impresa privata diritti opponibili a un sindacato o a un'associazione di sindacati.

57. Al fine di risolvere la questione è necessario ricordare che, come risulta dalla giurisprudenza della Corte, l'abolizione fra gli Stati membri degli ostacoli alla libera circolazione delle persone e alla libera prestazione dei servizi sarebbe compromessa se l'eliminazione delle barriere di origine statale potesse essere neutralizzata da ostacoli derivanti dall'esercizio dell'autonomia giuridica di associazioni ed enti di natura non pubblicistica (v. citate sentenze Walrave e Koch, punto 18; Bosman, punto 83; Deliège, punto 47; Angonese, punto 32, e Wouters e a., punto 120).

58. La Corte ha inoltre già affermato, da un lato, che la circostanza che determinate disposizioni del Trattato si rivolgano formalmente agli Stati membri non esclude che, al tempo stesso, vengano attribuiti diritti ai singoli interessati all'osservanza degli obblighi così precisati e, dall'altro, che il divieto di violare una libertà fondamentale prevista da una disposizione del Trattato di natura imperativa vale in particolare per tutte le convenzioni che disciplinano in modo collettivo il lavoro subordinato (v., in tal senso, sentenza 8 aprile 1976, causa 43/75, Defrenne, Racc. pag. 455, punti 31 e 39).

59. Ebbene, analoghe considerazioni devono valere altresì per l'art. 43 CE [ora art. 49 TFUE], il quale sancisce una libertà fondamentale.

60. Nella fattispecie si deve osservare che, come risulta dai punti 35 e 36 della presente sentenza, le azioni collettive intraprese dalla FSU e dalla ITF hanno come obiettivo la sottoscrizione di un accordo che deve disciplinare collettivamente il lavoro dei dipendenti della Viking, e che tali due sindacati costituiscono enti sprovvisti di natura pubblicistica e che esercitano l'autonomia giuridica loro riconosciuta, in particolare, dal diritto nazionale.



61. Ne consegue che l'art. 43 CE [ora art. 49 TFUE] deve essere interpretato nel senso che, in circostanze come quelle della causa principale, esso può essere direttamente invocato da un'impresa privata nei confronti di un sindacato o di un raggruppamento di sindacati.

62. Tale interpretazione è del resto rafforzata dalla giurisprudenza vertente sulle disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione delle merci, da cui risulta che le restrizioni possono avere origine non statale ed essere il risultato di azioni svolte da persone private o da raggruppamenti di persone private (v. sentenze 9 dicembre 1997, causa C-265/95, Commissione/Francia, Racc. pag. I-6959, punto 30, nonché Schmidberger, cit., punti 57 e 62).

63. Né l'interpretazione esposta al punto 61 della presente sentenza è rimessa in discussione dal fatto che la restrizione all'origine della controversia sottoposta al giudice del rinvio sia la conseguenza dell'esercizio di un diritto conferito dal diritto nazionale finlandese, come, in questo caso, il diritto di intraprendere un'azione collettiva, ivi compreso il diritto di sciopero.

64. Si deve aggiungere che, contrariamente a quanto sostiene in particolare la ITF, non risulta dalla giurisprudenza della Corte ricordata al punto 57 della presente sentenza che l'interpretazione citata sia limitata agli enti quasi pubblici o alle associazioni che svolgono una funzione di regolamentazione e dispongono di un potere quasi legislativo.

65. Tale giurisprudenza non contiene infatti alcun elemento in base al quale si possa ragionevolmente sostenere che essa sarebbe limitata alle associazioni o agli enti che svolgono una funzione di regolamentazione o che dispongono di un potere quasi legislativo. Si deve del resto rilevare che, nell'esercitare il potere autonomo di cui dispongono grazie alla libertà sindacale di trattare con i datori di lavoro o le organizzazioni professionali le condizioni di lavoro e di retribuzione dei lavoratori, le organizzazioni sindacali dei lavoratori partecipano alla formazione degli accordi finalizzati a disciplinare collettivamente il lavoro dipendente.

66. [Pertanto] l'art. 43 CE [ora art. 49 TFUE] conferisce a un'impresa privata diritti opponibili a un sindacato o a un'associazione di sindacati. [...]

67. [...] il giudice del rinvio chiede [poi] alla Corte se azioni collettive come quelle in esame nella causa principale costituiscono restrizioni ai sensi dell'art. 43 CE [ora art. 49 TFUE] e, in caso affermativo, in quale misura simili restrizioni possano essere giustificate. [...]

68. Si deve in primo luogo ricordare, come la Corte ha fatto più volte, che la libertà di stabilimento costituisce uno dei principi fondamentali della Comunità e che le norme del Trattato che la sanciscono hanno efficacia diretta dalla scadenza del periodo transitorio. Dette norme garantiscono il diritto di stabilirsi in altro Stato membro non solo ai cittadini comunitari, ma anche alle società definite dall'art. 48 CE [ora art. 54 TFUE] (sentenza 27 settembre 1988, causa 81/87, Daily Mail and General Trust, Racc. pag. 5483, punto 15).

69. Del resto, la Corte ha dichiarato che, sebbene le disposizioni del Trattato relative alla libertà di stabilimento mirino in special modo ad assicurare il beneficio del trattamento nazionale nello Stato membro ospitante, esse ostano parimenti a che lo Stato membro di origine ostacoli lo stabilimento in altro Stato membro di un proprio cittadino o di una società costituita secondo la propria legislazione e peraltro corrispondente alla definizione dell'art. 48 CE [ora art. 54 TFUE]. I diritti garantiti dagli artt. 43 CE - 48 CE [ora artt. 49 - 54 TFUE] sarebbero vanificati se lo Stato membro di origine potesse vietare alle imprese di abbandonare il suo territorio per stabilirsi in un altro Stato membro (v. sentenza Daily Mail and General Trust, cit., punto 16).

70. Giova in secondo luogo rilevare che, come risulta dalla giurisprudenza della Corte, la nozione di stabilimento di cui ai citati articoli del Trattato implica l'esercizio effettivo di un'attività economica mediante l'insediamento in pianta stabile in un altro Stato membro per una durata di tempo indeterminata, e che l'immatricolazione di una nave non può essere scissa dall'esercizio della libertà di stabilimento nell'ipotesi in cui la nave costituisca un mezzo per l'esercizio di un'attività economica implicante un insediamento in pianta stabile nello Stato membro di immatricolazione (sentenza 25 luglio 1991, causa C-221/89, Factortame e a., Racc. pag. I-3905, punti 20-22).

71. La Corte ne ha dedotto che le condizioni prescritte per l'immatricolazione di una nave non

devono creare ostacoli alla libertà di stabilimento, ai sensi degli artt. 43 CE - 48 CE [ora artt. 49-54 TFUE] (sentenza *Factortame e a.*, cit., punto 23).

72. Nella fattispecie, da un lato, non si può negare che un'azione collettiva come quella progettata dalla FSU ha l'effetto di scoraggiare, se non addirittura di vanificare [...] l'esercizio da parte della Viking della sua libertà di stabilimento, poiché essa impedisce a quest'ultima, nonché alla sua controllata Viking Eesti, di beneficiare, nello Stato membro ospitante, del medesimo trattamento degli altri operatori economici stabiliti in tale Stato.

73. Dall'altro lato, un'azione collettiva intrapresa per mettere in pratica la politica di lotta contro le bandiere di convenienza perseguita dalla ITF, mirante principalmente, come risulta dalle osservazioni di quest'ultima, a impedire agli armatori di immatricolare le loro navi in uno Stato diverso da quello di cui sono cittadini i proprietari effettivi di tali navi, deve essere considerata quantomeno in grado di limitare l'esercizio, da parte della Viking, della sua libertà di stabilimento.

74. Ne consegue che azioni come quelle in esame nella causa principale costituiscono restrizioni alla libertà di stabilimento ai sensi dell'art. 43 CE [ora art. 49 TFUE]. [...]

75. Risulta dalla giurisprudenza della Corte che una restrizione alla libertà di stabilimento può essere ammessa soltanto qualora persegua un obiettivo legittimo compatibile con il Trattato e sia giustificata da ragioni imperative di interesse generale. È tuttavia anche necessario, in tali casi, che essa sia idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e che non vada al di là di ciò che è necessario per conseguirlo (v., in particolare, sentenze 30 novembre 1995, causa C-55/94, *Gebhard*, Racc. pag. I-4165, punto 37, e *Bosman*, cit., punto 104).

76. La ITF, sostenuta in particolare dal governo tedesco, dall'Irlanda e dal governo finlandese, sostiene che le restrizioni in discussione nella causa principale sarebbero giustificate in quanto necessarie per garantire la tutela di un diritto fondamentale riconosciuto dal diritto comunitario e che esse hanno come obiettivo la tutela dei diritti dei lavoratori, che costituirebbe una ragione imperativa di interesse generale.

77. Occorre in proposito osservare che il diritto di intraprendere un'azione collettiva che ha come scopo la tutela dei lavoratori costituisce un legittimo interesse in grado di giustificare, in linea di principio, una restrizione a una delle libertà fondamentali garantite dal Trattato (v., in tal senso, sentenza *Schmidberger*, cit., punto 74), e che la tutela dei lavoratori rientra tra le ragioni imperative di interesse generale già riconosciute dalla Corte (v., in particolare, sentenze 23 novembre 1999, cause riunite C-369/96 e C-376/96, *Arblade e a.*, Racc. pag. I-8453, punto 36; 15 marzo 2001, causa C-165/98, *Mazzoleni e ISA*, Racc. pag. I-2189, punto 27, e 25 ottobre 2001, cause riunite C-49/98, C-50/98, da C-52/98 a C-54/98 e da C-68/98 a C-71/98, *Finalarte e a.*, Racc. pag. I-7831, punto 33).

78. Si deve aggiungere che, ai sensi dell'art. 3, n. 1, lett. c) e j), CE, l'azione della Comunità comporta non soltanto «un mercato interno caratterizzato dall'eliminazione, fra gli Stati membri, degli ostacoli alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali», ma anche «una politica nel settore sociale». L'art. 2 CE afferma infatti che la Comunità ha il compito, in particolare, di promuovere «uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche» e «un elevato livello di occupazione e di protezione sociale».

79. Poiché dunque la Comunità non ha soltanto una finalità economica ma anche una finalità sociale, i diritti che derivano dalle disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali devono essere bilanciati con gli obiettivi perseguiti dalla politica sociale, tra i quali figurano in particolare, come risulta dall'art. 136 [ora art. 151 TFUE], primo comma, CE, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata e il dialogo sociale.

80. Nella fattispecie spetterà al giudice del rinvio verificare se gli obiettivi perseguiti dalla FSU e dalla ITF mediante l'azione collettiva da esse intrapresa riguardassero la tutela dei lavoratori.

81. A tale proposito, per quanto riguarda in primo luogo l'azione collettiva intrapresa dalla FSU, sebbene tale azione, finalizzata alla tutela dei posti e delle condizioni di lavoro dei membri di tale sindacato a rischio di essere lesi dal cambiamento di bandiera del Rosella, potesse a prima vista essere

ragionevolmente considerata connessa all'obiettivo di tutela dei lavoratori, tale qualificazione non potrebbe tuttavia essere conservata se fosse accertato che i posti o le condizioni di lavoro in questione non erano compromessi o seriamente minacciati.

82. È quanto avverrebbe, in particolare, nel caso in cui l'impegno [la Viking si era impegnata dinanzi a un giudice, per suo conto e per conto di tutte le società del medesimo gruppo, nel senso che le stesse non avrebbero posto fine, per effetto del cambiamento di bandiera, al rapporto di lavoro di alcuna persona da esse occupata (impegno che non richiedeva il rinnovo di contratti dei lavoro di breve durata e non impediva il reimpiego di qualsiasi dipendente a condizioni equivalenti)] [...] si rivelasse, dal punto di vista giuridico, tanto vincolante quanto le disposizioni di un contratto collettivo e se esso fosse tale da garantire ai lavoratori il rispetto delle disposizioni legislative e la conservazione delle disposizioni del contratto collettivo relative al loro rapporto di lavoro.

83. Dal momento che non risulta chiaramente dalla decisione di rinvio quale sia il valore giuridico che si deve riconoscere a un impegno come quello citato [...], spetta al giudice del rinvio determinare se i posti o le condizioni di lavoro dei membri di tale sindacato che potevano essere lesi dal cambiamento di bandiera del Rosella fossero compromessi o seriamente minacciati.

84. Nel caso in cui, al termine di tale valutazione, il giudice del rinvio giungesse alla conclusione che, nella controversia ad esso sottoposta, i posti o le condizioni di lavoro dei membri della FSU che potevano essere lesi dal cambiamento di bandiera del Rosella erano realmente compromessi o seriamente minacciati, detto giudice dovrà ancora verificare se l'azione collettiva intrapresa da tale sindacato sia adeguata per garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non vada al di là di ciò che è necessario per conseguirlo.

85. Si deve in proposito ricordare che, se è vero che spetta in ultima analisi al giudice nazionale, che è il solo competente a valutare i fatti e interpretare la normativa nazionale, determinare se e in quale misura l'azione collettiva in parola sia conforme a tali esigenze, la Corte, chiamata a fornire al giudice nazionale una risposta utile, è competente a fornire indicazioni, ricavate dal fascicolo della causa principale nonché dalle osservazioni scritte e orali ad essa sottoposte, che consentano a tale giudice di pronunciarsi sulla concreta controversia ad esso sottoposta.

86. Per quanto riguarda l'adeguatezza delle azioni intraprese dalla FSU per raggiungere gli obiettivi perseguiti nella causa principale, occorre ricordare che è pacifico che le azioni collettive, come le trattative e i contratti collettivi, possono costituire, nelle specifiche circostanze di una controversia, uno dei mezzi principali attraverso cui i sindacati tutelano gli interessi dei loro membri (Corte eur. D. U., sentenze *Sindacato nazionale della polizia belga c. Belgio* del 27 ottobre 1975, serie A n. 19, e *Wilson, National Union of Journalists e a. c. Regno Unito* del 2 luglio 2002, *Recueil des arrêts et décisions* 2002-V, § 44).

87. Per quanto riguarda il problema di determinare se l'azione collettiva in esame nella causa principale vada al di là di ciò che è necessario per conseguire l'obiettivo perseguito, spetta al giudice del rinvio valutare in particolare, da un lato, se, ai sensi della normativa nazionale e delle norme contrattuali applicabili a tale azione, la FSU non disponesse di altri mezzi, meno restrittivi della libertà di stabilimento, per condurre a buon fine il negoziato collettivo avviato con la Viking e, dall'altro lato, se detto sindacato avesse esperito tutti questi mezzi prima di avviare l'azione in questione.

88. Per quanto riguarda, in secondo luogo, le azioni collettive finalizzate a garantire la realizzazione della politica perseguita dalla ITF, si deve sottolineare che, se tale politica produce il risultato di impedire agli armatori di immatricolare le proprie navi in uno Stato diverso da quello di cui sono cittadini i proprietari effettivi delle navi stesse, le restrizioni alla libertà di stabilimento derivanti da tali azioni non possono essere oggettivamente giustificate. Si deve tuttavia constatare che, come osserva la decisione di rinvio, tale politica ha altresì l'obiettivo della tutela e del miglioramento delle condizioni di lavoro dei marittimi.

89. Tuttavia, come risulta dagli atti sottoposti alla cognizione della Corte, nell'ambito della sua politica di lotta contro le bandiere di convenienza la ITF è tenuta, su richiesta di uno dei suoi

membri, ad avviare un'azione di solidarietà contro il proprietario effettivo di una nave registrata in uno Stato diverso da quello di cui tale proprietario è cittadino, indipendentemente dall'eventualità che l'esercizio da parte di quest'ultimo del suo diritto alla libertà di stabilimento possa o meno avere conseguenze dannose per i posti o le condizioni di lavoro dei suoi dipendenti. In tal senso, come la Viking ha sostenuto in udienza senza essere sul punto contraddetta dalla ITF, la politica di riservare il diritto di contrattazione collettiva ai sindacati dello Stato del quale il proprietario effettivo di una nave ha la nazionalità viene applicata anche quando la nave è registrata in uno Stato che garantisce ai lavoratori una tutela sociale più elevata di quella di cui beneficerebbero nel primo Stato.

90. [...] l'art. 43 CE [ora art. 49 TFUE] deve essere interpretato nel senso che azioni collettive come quelle in esame nella causa principale, finalizzate a indurre un'impresa stabilita in un certo Stato membro a sottoscrivere un contratto collettivo di lavoro con un sindacato avente sede nello stesso Stato e ad applicare le clausole previste da tale contratto ai dipendenti di una società controllata da tale impresa e stabilita in un altro Stato membro, costituiscono restrizioni ai sensi dell'articolo in parola. Tali restrizioni possono, in linea di principio, essere giustificate da una ragione imperativa di interesse generale come la tutela dei lavoratori, purché sia accertato che le stesse sono idonee a garantire la realizzazione del legittimo obiettivo perseguito e non vanno al di là di ciò che è necessario per conseguire tale obiettivo ».

16 dicembre 2008, *Cartesio Oktató és Szolgáltató bt*, causa C-210/06, Racc. I-9641.

*La Cartesio Oktató és Szolgáltató bt (in prosieguo: la «Cartesio») veniva costituita il 20 maggio 2004 con la forma giuridica di una «betéti társaság» (società in accomandita semplice) a norma della legge ungherese e la sua sede veniva stabilita a Baja (Ungheria). L'11 giugno 2004 la stessa veniva iscritta nel registro delle imprese. La società aveva quale accomandante colui che si impegna esclusivamente a effettuare un conferimento di capitale e quale accomandatario colui che si accolla una responsabilità illimitata per le obbligazioni della società due persone fisiche residenti in Ungheria aventi la cittadinanza di tale Stato membro. La società era attiva, in particolare, nel settore delle risorse umane, della segreteria, della traduzione, dell'insegnamento e della formazione. L'11 novembre 2005 la Cartesio presentava una domanda presso il Bács-Kiskun Megyei Bíróság (Tribunale regionale di Bács-Kiskun), in veste di Cégbíróság (Tribunale incaricato della tenuta del registro delle imprese), al fine di formalizzare il trasferimento della sua sede a Gallarate (Italia) e pertanto di modificare l'iscrizione relativa alla sua sede nel registro delle imprese. Con decisione 24 gennaio 2006 tale domanda veniva respinta argomentando che la legge ungherese in vigore non consentiva a una società costituita in Ungheria di trasferire la sua sede all'estero continuando al contempo a essere soggetta alla normativa ungherese quale legge regolatrice. La Cartesio proponeva appello contro tale decisione dinanzi allo Szegedi Ítéltábla (Corte d'appello di Szeged) che si rivolgeva alla Corte di giustizia, chiedendo, fra l'altro, l'interpretazione degli artt. 43 CE e 48 CE (oggi artt. 49 TFUE e 54 TFUE) quale parametro per stabilire la validità della normativa ungherese che impedisce a una società costituita a norma del diritto nazionale di detto Stato membro di trasferire la sua sede in un altro Stato membro, mantenendo al contempo il suo status giuridico di società soggetta al diritto nazionale dello Stato membro a norma della cui legislazione è stata costituita. La Corte ha osservato:*

« 100. Dalla decisione di rinvio emerge che la Cartesio, società costituita a norma della legge ungherese, che al momento della sua costituzione aveva stabilito la propria sede in Ungheria, ha trasferito la sede in Italia, ma intende mantenere lo status giuridico di società di diritto ungherese.

101. Secondo la legge relativa alla registrazione delle società, la sede di una società di diritto ungherese è il luogo in cui si trova la sua sede direttiva.

102. Il giudice del rinvio espone che la domanda d'iscrizione nel registro delle imprese della modifica relativa alla sede della Cartesio, presentata da quest'ultima, è stata respinta dal tribunale

incaricato della tenuta del registro delle imprese in quanto, ai sensi della legislazione ungherese, una società costituita in Ungheria non può, al contempo, trasferire la sua sede, come prevista nella legge in parola, all'estero e continuare ad essere soggetta alla legge ungherese quale legge che ne disciplina lo status.

103. Un siffatto trasferimento richiederebbe la previa cessazione della società e la sua ricostituzione in conformità alla legislazione dello Stato nel cui territorio essa intende stabilire la propria nuova sede.

104. A tale riguardo, la Corte ha ricordato, al punto 19 della [sentenza 27 settembre 1988, causa 81/87, *Daily Mail and General Trust*, Racc. pag. 5483], sentenza *Daily Mail and General Trust*, che una società costituita in forza di un ordinamento giuridico nazionale esiste solo in forza della normativa nazionale che ne disciplina la costituzione e il funzionamento.

105. Al punto 20 della medesima sentenza, la Corte ha osservato che le legislazioni degli Stati membri presentano notevoli differenze sia quanto al criterio di collegamento al territorio nazionale richiesto per la costituzione di una società, sia quanto alla facoltà di una società costituita secondo tale legislazione di modificare in seguito detto criterio di collegamento. Talune legislazioni esigono che non solo la sede sociale, ma anche la sede effettiva, cioè l'amministrazione centrale della società, siano ubicate sul territorio degli Stati membri di cui trattasi, ragion per cui lo spostamento dell'amministrazione centrale al di fuori di tale territorio presuppone lo scioglimento della società, con tutte le conseguenze che ne discendono sotto il profilo del diritto societario. Altre legislazioni riconoscono alle società il diritto di trasferire all'estero la loro amministrazione centrale, ma alcune sottopongono tale diritto ad alcuni limiti e gli effetti giuridici del trasferimento variano da uno Stato membro all'altro.

106. La Corte ha inoltre dichiarato, al punto 21 di detta sentenza, che il Trattato CEE ha tenuto conto di tali differenze fra le legislazioni nazionali. Nel definire, all'art. 58 (divenuto art. 58 del Trattato CE, a sua volta divenuto art. 48 CE [ora art. 54 TFUE]), le società che possono godere del diritto di stabilimento, il Trattato CEE ha posto sullo stesso piano la sede sociale, l'amministrazione centrale e il centro d'attività principale come criteri di collegamento.

107. Nella sentenza 5 novembre 2002, causa C-208/00, *Überseering* (Racc. pag I-9919, punto 70), la Corte, nel confermare tali considerazioni, ne ha desunto che la facoltà, per una società costituita in conformità alla normativa di uno Stato membro, di trasferire la sua sede, sociale o effettiva, in un altro Stato membro senza perdere la personalità giuridica di cui essa gode nell'ordinamento giuridico dello Stato membro di costituzione e, eventualmente, le modalità di tale trasferimento sono determinate dalla normativa nazionale secondo la quale tale società è stata costituita. Essa ne ha concluso che uno Stato membro ha la possibilità di imporre ad una società costituita in forza del suo ordinamento giuridico restrizioni al trasferimento della sede effettiva di quest'ultima al di fuori del suo territorio affinché tale società possa conservare la personalità giuridica di cui beneficia in base al diritto di questo stesso Stato membro.

108. Si deve d'altronde sottolineare che la Corte è giunta a tale conclusione anche sul fondamento del disposto dell'art. 58 del Trattato CEE [ora art. 54 TFUE]. Infatti, definendo in tale norma le società che possono beneficiare del diritto di stabilimento, il Trattato CEE ha considerato la diversità delle legislazioni nazionali relative sia al criterio di collegamento richiesto per le società soggette a dette legislazioni sia alla facoltà e, eventualmente, alle modalità di un trasferimento della sede, sociale o effettiva, di una società di diritto nazionale da uno Stato membro all'altro come una difficoltà lasciata irrisolta dalle norme sul diritto di stabilimento, ma la cui soluzione dev'essere affidata ad iniziative legislative o pattizie non ancora giunte a compimento (v., in tal senso, citate sentenze *Daily Mail and General Trust*, punti 21-23, e *Überseering*, cit., punto 69).

109. Pertanto, conformemente all'art. 48 CE [ora art. 54 TFUE], dal momento che il diritto comunitario non ha fornito un'uniforme definizione delle società autorizzate a beneficiare del diritto di stabilimento in funzione di un unico criterio di collegamento idoneo a determinare il diritto nazionale applicabile a una società, la questione se l'art. 43 CE [ora art. 49 TFUE] si applichi a una

società che invoca la libertà fondamentale sancita da tale norma – analogamente, d'altronde, a quella se una persona fisica sia un cittadino di uno Stato membro che, a tale titolo, può beneficiare di tale libertà – costituisce una questione preliminare che, allo stato attuale del diritto comunitario, può trovare risposta solo nel diritto nazionale applicabile. Quindi, soltanto qualora risulti che tale società beneficia effettivamente della libertà di stabilimento tenuto conto delle condizioni enunciate dall'art. 48 CE [ora art. 54 TFUE] occorre accertare se detta società si trovi di fronte a una restrizione di tale libertà ai sensi dell'art. 43 CE [ora art. 49 TFUE].

110. Uno Stato membro dispone pertanto della facoltà di definire sia il criterio di collegamento richiesto a una società affinché essa possa ritenersi costituita ai sensi del suo diritto nazionale e, a tale titolo, possa beneficiare del diritto di stabilimento, sia quello necessario per continuare a mantenere detto status. Tale facoltà include la possibilità, per lo Stato membro in parola, di non consentire a una società soggetta al suo diritto nazionale di conservare tale status qualora intenda riorganizzarsi in un altro Stato membro trasferendo la sede nel territorio di quest'ultimo, sopprimendo in questo modo il collegamento previsto dal diritto nazionale dello Stato membro di costituzione.

111. Tuttavia, una siffatta ipotesi di trasferimento della sede di una società costituita a norma della legislazione di uno Stato membro in un altro Stato membro senza cambiamento del diritto cui è soggetta deve essere distinta da quella relativa al trasferimento di una società appartenente a uno Stato membro verso un altro Stato membro con cambiamento del diritto nazionale applicabile, ove la società si converte in una forma societaria soggetta al diritto nazionale dello Stato membro in cui si è trasferita.

112. Infatti, in quest'ultimo caso, la facoltà, richiamata al punto 110 della presente sentenza, lungi dall'implicare una qualsiasi immunità della legislazione nazionale in materia di costituzione e di scioglimento delle società rispetto alle norme del Trattato CE relative alla libertà di stabilimento, non può segnatamente giustificare che lo Stato membro di costituzione, imponendo lo scioglimento e la liquidazione di tale società, impedisca a quest'ultima di trasformarsi in una società di diritto nazionale dell'altro Stato membro nei limiti in cui detto diritto lo consenta.

113. Un siffatto ostacolo all'effettiva trasformazione di una società di questo tipo, senza previo scioglimento e previa liquidazione, in una società costituita a norma della legge nazionale dello Stato membro in cui intende trasferirsi costituirebbe una restrizione alla libertà di stabilimento della società interessata che, a meno che non sia giustificata da ragioni imperative di interesse pubblico, è vietata in forza dell'art. 43 CE [ora art. 49 TFUE] (v. in tal senso, in particolare, sentenza CaixaBank France, [sentenza 5 ottobre 2004, causa C-442/02, CaixaBank France, Racc. pag I-8961], punti 11 e 17).

114. Occorre altresì constatare che, dopo le citate sentenze Daily Mail and General Trust e Überseering, le iniziative legislative e pattizie nel settore del diritto delle società previste, rispettivamente, agli artt. 44, n. 2, lett. g), CE e 293 CE non hanno finora riguardato la disparità tra le legislazioni nazionali rilevata in tali sentenze e quindi non l'hanno ancora abolita.

115. La Commissione sostiene tuttavia che la mancanza di una normativa comunitaria in materia, constatata dalla Corte al punto 23 della citata sentenza Daily Mail and General Trust, è stata colmata dalle norme comunitarie sul trasferimento della sede in un altro Stato membro, contenute in testi normativi quali i regolamenti nn. 2137/85 e 2157/2001, relativi, rispettivamente, al GEIE e alla SE, o anche il regolamento (CE) del Consiglio 22 luglio 2003, n. 1435, relativo allo statuto della Società cooperativa europea (SCE) (GU L 207, pag. 1), così come dalla normativa ungherese adottata in seguito a tali regolamenti.

116. Essa reputa che tali norme potrebbero o, addirittura, dovrebbero essere applicate mutatis mutandis al trasferimento transfrontaliero della sede effettiva di una società costituita a norma del diritto nazionale di uno Stato membro.

117. A questo proposito, occorre constatare che, sebbene tali regolamenti, adottati sul fondamento dell'art. 308 CE, prevedano effettivamente un sistema che consente ai nuovi soggetti giuridici da essi istituiti di trasferire la loro sede sociale e, quindi, anche la loro sede effettiva – dal

momento che le due sedi devono essere ubicate nel medesimo Stato membro - in un altro Stato membro senza dar luogo né a uno scioglimento della persona giuridica iniziale né alla creazione di una nuova persona giuridica, un siffatto trasferimento comporta tuttavia necessariamente un mutamento per quanto riguarda il diritto nazionale applicabile al soggetto che lo effettua.

118. Ciò emerge, ad esempio, per una SE, dagli artt. 7-9, n. 1, lett. c), ii), del regolamento n. 2157/2001.

119. Orbene, nella causa principale, la Cartesio intende esclusivamente trasferire la sua sede effettiva dall'Ungheria in Italia, restando al contempo una società di diritto ungherese, e quindi senza cambiamenti per quanto riguarda il diritto nazionale cui è soggetta.

120. Pertanto, l'applicazione mutatis mutandis della normativa comunitaria alla quale si riferisce la Commissione, anche supponendo che debba imporsi in caso di trasferimento transfrontaliero della sede di una società soggetta al diritto nazionale di uno Stato membro, non può comunque produrre l'atteso risultato in una situazione come quella di cui trattasi nella causa principale.

121. Per quanto attiene poi all'incidenza della sentenza SEVIC Systems [13 dicembre 2005, causa C-411/03, Racc. pag I-10805] sul principio sancito nelle citate sentenze Daily Mail and General Trust e Überseering, occorre constatare che tali sentenze non affrontano lo stesso problema, cosicché non si può sostenere che la prima abbia precisato la portata delle seconde.

122. Infatti, la causa da cui ha avuto origine la citata sentenza SEVIC Systems riguardava il riconoscimento, nello Stato membro di costituzione di una società, di un'operazione di stabilimento mediante fusione transfrontaliera effettuata da tale società in un altro Stato membro, fattispecie fondamentalmente diversa dalla situazione oggetto della causa che ha dato origine alla citata sentenza Daily Mail and General Trust. In tal senso, la fattispecie della citata sentenza SEVIC Systems è affine a situazioni su cui si sono pronunciate altre sentenze della Corte (v. sentenze 9 marzo 1999, causa C-212/97, Centros, Racc. pag I-1459; Überseering, cit., nonché 30 settembre 2003, causa C-167/01, Inspire Art, Racc. pag I-10155).

123. Orbene, in siffatte situazioni, la questione preliminare che sorge non è quella, enunciata al punto 109 della presente sentenza, se la società interessata possa essere considerata come una società avente la nazionalità dello Stato membro a norma della cui legislazione è stata costituita, ma piuttosto se tale società, di cui è pacifico lo status di società di diritto nazionale di uno Stato membro, si trovi o meno di fronte a una restrizione nell'esercizio del suo diritto di stabilimento in un altro Stato membro.

124. [...] allo stato attuale del diritto comunitario, gli artt. 43 CE e 48 CE [ora art. 49 e 54 TFUE] devono essere interpretati nel senso che non ostano alla normativa di uno Stato membro che impedisce ad una società costituita in forza del diritto nazionale di tale Stato membro di trasferire la propria sede in un altro Stato membro conservando al contempo il suo status di società soggetta al diritto nazionale dello Stato membro a norma della cui legislazione è stata costituita ».

29 gennaio 2009, *Consiglio Nazionale degli Ingegneri c. Ministero della Giustizia e Marco Cavallera*, causa C-311/06, Racc. I-415.

*Il signor Cavallera, cittadino italiano, titolare di un titolo di studi di ingegnere meccanico rilasciato in data 9 marzo 1999 dall'Università di Torino in esito ad una formazione della durata di tre anni, chiedeva in Spagna, al Ministero dell'Educazione e delle Scienze, l'omologazione di tale titolo di studio italiano, affinché fosse riconosciuto equivalente al titolo universitario spagnolo corrispondente. Il 17 ottobre 2001, detto Ministero procedeva all'omologazione, riconoscendo l'equivalenza al titolo ufficiale spagnolo di ingegnere tecnico industriale, specialità meccanica, e abilitando, di conseguenza, il signor Cavallera ad esercitare in Spagna tale professione. Pur iscrivendosi all'albo di uno dei «colegios de ingenieros técnicos industriales», egli non svolgeva un'attività professionale fuori dall'Italia, non seguiva una formazione e non superava esami previsti dal sistema di istruzione spagnolo, né sosteneva l'esame di Stato previsto dalla normativa italiana per*

*ottenere l'abilitazione all'esercizio della professione di ingegnere. Con domanda 6 marzo 2002, il signor Cavallera ha chiesto in Italia, al Ministero della Giustizia, il riconoscimento del titolo spagnolo in applicazione del decreto legislativo n. 115/1992 diretto a recepire la direttiva 89/48, relativa ad un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore che sanzionano formazioni professionali di una durata minima di tre anni nell'ordinamento giuridico nazionale, ai fini dell'iscrizione all'albo degli ingegneri. La domanda veniva sottoposta al parere di una commissione istruttoria che si pronunciava a maggioranza in senso favorevole, anche se il rappresentante del Consiglio Nazionale degli Ingegneri, membro della commissione stessa, aveva espresso voto contrario. Con decreto 23 ottobre 2002, il Ministero della Giustizia riconosceva la validità del titolo spagnolo del signor Cavallera ai fini della sua iscrizione all'albo degli ingegneri (Sezione B, settore industriale). Sulla base di tale decreto il signor Cavallera era iscritto nell'albo dell'Ordine degli ingegneri della città di Alessandria, ove risiedeva. Il Consiglio Nazionale degli Ingegneri impugnava, però, detto decreto ministeriale dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sostenendo che, ai sensi della citata direttiva 89/48 e della pertinente normativa nazionale, le autorità italiane non potevano riconoscere il titolo spagnolo del signor Cavallera, avendo tale riconoscimento la conseguenza di esonerarlo dall'esame di Stato previsto dalla normativa italiana. Con sentenza 5 ottobre 2004, tale giudice ha respinto il ricorso, ritenendo legittimo l'operato del Ministero della Giustizia. Il Consiglio Nazionale degli Ingegneri ha quindi impugnato tale sentenza dinanzi al Consiglio di Stato che, dubitando di poter applicare alla fattispecie la direttiva 89/48, si rivolgeva in via pregiudiziale alla Corte di giustizia. Quest'ultima ha, in particolare, osservato:*

« 44. Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se possano invocarsi le disposizioni della direttiva 89/48 per accedere ad una professione regolamentata in uno Stato membro ospitante, da parte del titolare di un titolo rilasciato da un'autorità di un altro Stato membro che non sanziona alcuna formazione prevista dal sistema di istruzione di tale Stato membro e non si fonda né su un esame né su un'esperienza professionale acquisita in detto Stato membro.

45. Per poter risolvere tale questione, occorre esaminare se il riconoscimento di un titolo come quello oggetto della causa principale ricada nella sfera di applicazione della direttiva 89/48.

46. Con riserva delle disposizioni di cui all'art. 4 della direttiva 89/48, l'art. 3, primo comma, lett. a), della direttiva medesima conferisce ad ogni richiedente che sia titolare di un «diploma», ai sensi della stessa direttiva, che gli consente di esercitare una professione regolamentata in uno Stato membro, il diritto di esercitare la medesima professione in ogni altro Stato membro. La nozione di «diploma», definita dall'art. 1, lett. a), della direttiva 89/48, costituisce pertanto la chiave di volta del sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore previsti dalla stessa direttiva.

47. Quanto alle qualifiche che fa valere il sig. Cavallera, occorre ricordare, anzitutto, che il «diploma», ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva 89/48, può essere costituito da un insieme di titoli.

48. Il requisito previsto dall'art. 1, lett. a), primo trattino, della direttiva 89/48, poi, è soddisfatto per quanto riguarda i titoli che fa valere il sig. Cavallera, atteso che ciascuno di tali titoli è stato rilasciato da un'autorità competente, designata conformemente alle disposizioni normative, rispettivamente, italiane e spagnole.

49. Per quanto riguarda il requisito previsto dall'art. 1, lett. a), secondo trattino, della direttiva 89/48, dagli atti trasmessi alla Corte risulta manifesto che il sig. Cavallera soddisfaceva la condizione secondo cui il titolare deve aver seguito con successo un ciclo di studi post-secondari di una durata minima di tre anni in un'università. Tale circostanza, infatti, è espressamente attestata dal titolo di studi rilasciato all'interessato dall'Università di Torino.

50. Per quanto riguarda, peraltro, il requisito previsto dall'art. 1, lett. a), terzo trattino, della direttiva 89/48, dal certificato di omologazione redatto dal Ministero dell'Educazione e delle Scienze risulta che il sig. Cavallera è in possesso delle qualifiche professionali richieste per accedere ad una



professione regolamentata in Spagna. Anche a voler ritenere che tale elemento non risulti espressamente da detto certificato, esso si evince chiaramente dall'iscrizione del sig. Cavallera all'albo dell'ordine professionale competente in Spagna.

51. Resta da chiarire se, atteso che il certificato di omologazione di cui fa stato il sig. Cavallera non sanziona alcuna formazione prevista dal sistema di istruzione spagnolo e non si fonda né su di un esame né su di un'esperienza professionale acquisita in Spagna, l'insieme dei titoli in suo possesso può tuttavia essere considerato come un «diploma» ai sensi della direttiva 89/48 ovvero può essere assimilato a un diploma siffatto in forza dell'art. 1, lett. a), secondo comma, della direttiva 89/48.

52. In tale contesto, non possono essere accolti gli argomenti dedotti dal Consiglio Nazionale degli Ingegneri nonché dai governi italiano ed austriaco, fondati sul tenore letterale di talune versioni linguistiche della direttiva 89/48, che divergono puntualmente, come si è rilevato ai punti 7, 9, 11 e 12 della presente sentenza, da quelli delle altre versioni linguistiche nel menzionare i termini «altro Stato membro» laddove la maggioranza delle versioni linguistiche contiene semplicemente l'indicazione delle espressioni «Stato membro» o «Stato membro ospitante».

53. A tale riguardo, infatti, risulta da costante giurisprudenza che la necessità di applicare e, quindi, di interpretare il diritto comunitario in modo uniforme esclude che, in caso di dubbio, il testo di una disposizione possa essere considerato isolatamente in una delle sue versioni, ma esige, al contrario, che esso sia interpretato ed applicato alla luce dei testi redatti nelle altre lingue ufficiali (sentenze 12 novembre 1969, causa 29/69, Stauder, Racc. pag. 419, punto 3; 2 aprile 1998, causa C-296/95, EMU Tabac e a., Racc. pag. I-1605, punto 36, e 9 marzo 2006, causa C-174/05, Zuid-Hollandse Milieufederatie e Natuur en Milieu, Racc. pag. I-2443, punto 20).

54. Peraltro, se è pur vero che si è statuito che la direttiva 89/48 non contiene alcuna limitazione per quanto riguarda lo Stato membro in cui un richiedente deve aver acquisito le sue qualifiche professionali (sentenze 23 ottobre 2008, causa C-274/05, Commissione/Grecia, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 28, e causa C-286/06, Commissione/Spagna, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 62), tale giurisprudenza pone tuttavia una distinzione tra il luogo geografico in cui si svolge una formazione e il sistema di istruzione di cui essa fa parte. Infatti, in tali sentenze, gli interessati avevano seguito formazioni previste da un sistema di istruzione diverso da quello dello Stato membro in cui intendevano avvalersi delle loro qualifiche professionali.

55. La direttiva 89/48 mira a sopprimere gli ostacoli all'esercizio di una professione in uno Stato membro diverso da quello che ha rilasciato il titolo che attribuisce le qualifiche professionali in oggetto. Dal primo, terzo e quinto 'considerando' di detta direttiva risulta che un titolo che sancisca formazioni professionali non può essere assimilato ad un «diploma» ai sensi della stessa direttiva in assenza dell'acquisizione, totale o parziale, delle qualifiche nel contesto del sistema dell'istruzione dello Stato membro che ha rilasciato il titolo de quo. La Corte ha peraltro già avuto modo di sottolineare che un titolo facilita l'accesso ad una professione ovvero il suo esercizio in quanto attesti il possesso di una qualifica supplementare (v., in tal senso, sentenze 31 marzo 1993, causa C-19/92, Kraus, Racc. pag. I-1663, punti 18-23, e 9 settembre 2003, causa C-285/01, Burbaud, Racc. pag. I-8219, punti 47-53).

56. Orbene, l'omologazione spagnola non attesta alcuna qualifica supplementare. Al riguardo, né l'omologazione né l'iscrizione all'albo di uno dei «colegios de ingenieros técnicos industriales» di Catalogna si sono fondate sulla verifica delle qualifiche o delle esperienze professionali acquisite dal sig. Cavallera.

57. Accettare, in tale contesto, che la direttiva 89/48 possa essere invocata al fine di beneficiare dell'accesso alla professione regolamentata nella causa principale in Italia si risolverebbe nel consentire ad un soggetto che abbia conseguito esclusivamente un titolo rilasciato da tale Stato membro che, di per sé, non dà accesso a detta professione regolamentata di accedervi egualmente, senza che tuttavia il titolo di omologazione conseguito in Spagna attesti una qualifica supplementare o un'esperienza professionale. Un siffatto risultato sarebbe contrario al principio sancito dalla direttiva 89/48, ed enunciato al suo quinto 'considerando', secondo cui gli Stati membri conservano

la facoltà di stabilire il livello minimo di qualifica necessario allo scopo di garantire la qualità delle prestazioni fornite sul loro territorio.

58. Dall'insieme delle suesposte considerazioni risulta che l'art 1, lett. a), della direttiva 89/48 deve essere interpretato nel senso che la definizione della nozione di «diploma» che esso prevede non include il titolo rilasciato da uno Stato membro che non attesti alcuna formazione prevista dal sistema di istruzione di tale Stato membro e non si fondi né su di un esame né su di un'esperienza professionale acquisita in detto Stato membro.

59. Di conseguenza, [...] le disposizioni della direttiva 89/48 non possono essere invocate, al fine di accedere ad una professione regolamentata in uno Stato membro ospitante, da parte del titolare di un titolo rilasciato da un'autorità di un altro Stato membro che non sanzioni alcuna formazione prevista dal sistema di istruzione di tale Stato membro e non si fondi né su di un esame né su di un'esperienza professionale acquisita in detto Stato membro».

10 marzo 2009, *Hartlauer Handelsgesellschaft mbH c. Wiener Landesregierung e Oberösterreichische Landesregierung*, causa C-169/07, Racc. I-1721.

*Con decisione 29 agosto 2001, il governo del Land di Vienna (Wiener Landesregierung) ha respinto la domanda presentata dalla Hartlauer Handelsgesellschaft mbH (in prosieguito: la «Hartlauer»), società avente sede in Germania, al fine di essere autorizzata all'apertura, nella 21ª circoscrizione di Vienna, di un istituto di cura privato nella forma di un ambulatorio dentistico. L'autorità competente ha fondato la sua decisione sull'art. 4 dalla legge del Land di Vienna relativa agli istituti di cura del 1987 (Wiener Krankenanstaltengesetz 1987, LGBl. 23/1987), come modificata dalla legge pubblicata nel LGBl. 48/2001 (in prosieguito: il «Wr. KAG») che attuava la legge sugli istituti ospedalieri (Krankenanstaltengesetz, BGBl. 1/1957), come modificata dalla legge pubblicata nel BGBl. I, 5/2001 (in prosieguito: il «KAG»), successivamente denominata «legge sugli istituti ospedalieri e sulle case di cura» (Krankenanstalten- und Kuranstaltengesetz), come modificata dalla legge pubblicata nel BGBl. I, 122/2006 (in prosieguito: il «KAKuG») e su una perizia dell'amministrazione in materia medica. Secondo questa perizia, l'assistenza odontoiatrica, a Vienna, era sufficientemente garantita dagli istituti di cura pubblici, privati di utilità pubblica e dagli altri medici convenzionati che offrivano prestazioni analoghe. Tale valutazione era stata effettuata sulla base del rapporto esistente tra il numero di abitanti e il numero di odontoiatri, che era di 2 207 abitanti per ogni odontoiatra. Partendo dai rilievi contenuti in detta perizia, il governo del Land di Vienna, ha concluso che l'istituto di cura di cui si chiedeva l'apertura non avrebbe avuto l'effetto di accelerare, intensificare o migliorare sostanzialmente l'assistenza medica fornita nel settore dentistico ai pazienti domiciliati a Vienna e che, dunque, non sussisteva alcuna necessità che giustificasse un'apertura siffatta. Per motivi analoghi, il governo del Land dell'Austria superiore (Oberösterreichische Landesregierung) ha respinto, con decisione 20 settembre 2006, la domanda presentata dalla Hartlauer per essere autorizzata all'apertura di un ambulatorio dentistico a Wels. L'esame di questa domanda è stato effettuato sulla base dei tempi di attesa constatati per ottenere un consulto presso i prestatori menzionati all'art. 5, par. 2, della legge del Land dell'Austria superiore sugli istituti di cura del 1997 (Oberösterreichisches Krankenanstaltengesetz 1997, LGBl. 132/1997), come modificata dalla legge pubblicata nel LGBl. 99/2005 (in prosieguito: l'«ÖKAG»), compresi quelli dei servizi ambulatoriali degli istituti di cura interessati. La Hartlauer ha proposto ricorso contro tali decisioni dinanzi al Verwaltungsgerichtshof (Corte suprema amministrativa), che ha disposto la riunione dei due procedimenti. Tale giudice, dubitando della compatibilità delle norme nazionali in base alle quali è necessaria un'autorizzazione per l'apertura di un istituto di cura privato nella forma di un ambulatorio dentistico autonomo, e in forza delle quali tale autorizzazione va negata qualora, alla luce dell'assistenza già offerta dai medici convenzionati, non sussista alcuna necessità che giustifichi l'apertura di questo ambulatorio, con gli artt. 43 e 48 CE (oggi artt. 49 e 54*

*TFUE*), si rivolgeva, in via pregiudiziale, alla Corte di giustizia. Quest'ultima, in particolare, ha osservato:

« 29. [...] occorre ricordare che, sia dalla giurisprudenza che dall'art. 152 [ora art. 168 TFUE], n. 5, CE, emerge che il diritto comunitario non restringe la competenza degli Stati membri ad impostare i loro sistemi di previdenza sociale e ad adottare, in particolare, norme miranti a organizzare ed erogare i servizi sanitari e l'assistenza medica. Tuttavia, nell'esercizio di tale competenza gli Stati membri devono rispettare il diritto comunitario, in particolare le disposizioni del Trattato CE relative alle libertà di circolazione, compresa la libertà di stabilimento. Le dette disposizioni comportano il divieto per gli Stati membri di introdurre o mantenere ingiustificate restrizioni all'esercizio di queste libertà nell'ambito delle cure sanitarie (v., in tal senso, sentenze 7 febbraio 1984, causa 238/82, Duphar e a., Racc. pag. 523, punto 16; 16 maggio 2006, causa C-372/04, Watts, Racc. pag. I-4325, punti 92 e 146, nonché 11 settembre 2008, causa C-141/07, Commissione/Germania, Racc. pag. I-6935, punti 22 e 23).

30. Conformemente ad una giurisprudenza costante, in sede di valutazione del rispetto di tale obbligo, occorre tenere conto del fatto che lo Stato membro può decidere il livello al quale intende garantire la tutela della sanità pubblica e il modo in cui questo livello deve essere raggiunto. Poiché tale livello può variare da uno Stato membro all'altro, si deve riconoscere agli Stati membri un margine di discrezionalità (sentenza Commissione/Germania, cit., punto 51, e la giurisprudenza ivi citata).

31. In secondo luogo, va precisato che le cause principali riguardano la circostanza che un'autorizzazione basata sul criterio relativo alle necessità della popolazione è richiesta per la sola apertura di un ambulatorio dentistico autonomo, indipendentemente dalla questione se tale istituto possa concludere successivamente una convenzione con un ente di previdenza sociale che gli consentirebbe di fornire prestazioni mediche nell'ambito del sistema di prestazioni in natura. A tale riguardo la Hartlauer afferma che prevede di fornire prestazioni assistenziali nel contesto del sistema di rimborso delle spese anticipate dall'assicurato e che non intende ottenere la qualifica di istituto convenzionato.

32. Occorre dunque accertare se detta circostanza costituisca una restrizione ai sensi dell'art. 43 CE [ora art. 49 TFUE] e, se del caso, esaminare se una restrizione siffatta possa essere giustificata. [...]

33. Secondo una giurisprudenza costante, l'art. 43 CE osta ad ogni provvedimento nazionale che, pur se applicabile senza discriminazioni in base alla nazionalità, possa ostacolare o scoraggiare l'esercizio, da parte dei cittadini comunitari, della libertà di stabilimento garantita dal Trattato (v., in particolare, sentenze 14 ottobre 2004, causa C-299/02, Commissione/Paesi-Bassi, Racc. pag. I-9761, punto 15, e 21 aprile 2005, causa C-140/03, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-3177, punto 27).

34. Una normativa nazionale che subordina lo stabilimento di un'impresa di un altro Stato membro al rilascio di un'autorizzazione preventiva costituisce una restrizione ai sensi dell'art. 43 CE [ora art. 49 TFUE], poiché essa può ostacolare l'esercizio, da parte di questa impresa, della libertà di stabilimento, impedendole di esercitare liberamente le proprie attività tramite una stabile organizzazione.

35. Infatti, da un lato, detta impresa rischia di sopportare gli oneri amministrativi ed economici aggiuntivi che qualunque rilascio di un'autorizzazione simile comporta. Dall'altro, la normativa nazionale riserva l'esercizio di un'attività autonoma a taluni operatori economici che rispondono a esigenze predeterminate al cui rispetto è subordinato il rilascio di questa autorizzazione (v., riguardo alla libera prestazione di servizi, sentenze 25 luglio 1991, causa C-76/90, Säger, Racc. pag. I-4221, punto 14, e 21 settembre 2006, causa C-168/04, Commissione/Austria, Racc. pag. I-9041, punto 40).

36. Inoltre, la Corte ha già dichiarato che, qualora una disciplina nazionale subordini l'esercizio di un'attività ad una condizione connessa al fabbisogno economico o sociale di tale attività, essa costituisce una restrizione in quanto mira a limitare il numero dei prestatori di servizi (v., in tal senso, sentenze 27 settembre 2001, causa C-63/99, Gloszczuk, Racc. pag. I-6369, punto 59, e 15

giugno 2006, causa C-255/04, Commissione/Francia, Racc. pag. I-5251, punto 29).

37. Nelle cause principali, la normativa nazionale subordina l'apertura di un istituto di cura, come un ambulatorio dentistico autonomo, al rilascio di una previa autorizzazione amministrativa. Essa prevede, inoltre, che un'autorizzazione siffatta possa essere concessa solo qualora «ne sussista [una] necessità» che giustifichi l'apertura di un nuovo istituto alla luce dell'assistenza già offerta, in particolare, dai medici convenzionati.

38. Tale normativa scoraggia, se non addirittura ostacola, le imprese di altri Stati membri ad esercitare le loro attività sul territorio della Repubblica d'Austria tramite un istituto di cura stabile. Nella fattispecie, la sua applicazione ha avuto l'effetto di privare la Hartlauer di qualunque accesso al mercato delle cure odontoiatriche in questo Stato membro.

39. Di conseguenza, detta normativa costituisce una restrizione alla libertà di stabilimento ai sensi dell'art. 43 CE [ora art. 49 TFUE], nonostante la dichiarata mancanza di discriminazione in base alla nazionalità dei professionisti interessati.

40. In tale contesto, occorre esaminare se le disposizioni controverse possano essere obiettivamente giustificate. [...]

44. A tale riguardo, è giocoforza rammentare che una restrizione alla libertà di stabilimento, che sia applicabile senza discriminazioni basate sulla nazionalità, può essere giustificata da motivi imperativi di interesse generale, a condizione che essa sia atta a garantire la realizzazione dello scopo perseguito e non vada oltre quanto necessario al raggiungimento di tale scopo (citata sentenza Commissione/Grecia, punto 34, e la giurisprudenza ivi citata).

45. Nella fattispecie, è pacifico che il regime di previa autorizzazione di cui trattasi nella causa principale si applica senza discriminazioni fondate sulla nazionalità.

46. Inoltre, la tutela della sanità pubblica figura tra le ragioni imperative di interesse generale che, in forza dell'art. 46 [ora art. 52 TFUE], n. 1, CE, possono giustificare restrizioni alla libertà di stabilimento.

47. Dalla giurisprudenza emerge che due obiettivi, in particolare, possono rientrare in questa deroga, laddove essi contribuiscano alla realizzazione di un livello elevato di tutela della salute, vale a dire, da un lato, l'obiettivo diretto a mantenere un servizio medico-ospedaliero di qualità, equilibrato e accessibile a tutti e, dall'altro, l'obiettivo che consiste nel prevenire un rischio di grave alterazione dell'equilibrio finanziario del sistema previdenziale (v., in tal senso, citata sentenza Watts, punti 103 e 104, nonché la giurisprudenza ivi citata).

48. Per quanto riguarda il primo di questi obiettivi, l'art. 46 CE [ora art. 52 TFUE] consente, in particolare, agli Stati membri di limitare la fornitura di prestazioni mediche e ospedaliere qualora la conservazione di una certa capacità del sistema sanitario o di una competenza medica nel territorio nazionale sia essenziale per la sanità pubblica, o addirittura per la sopravvivenza della popolazione (v., in tal senso, sentenze 13 maggio 2003, causa C-385/99, Müller-Fauré e van Riet, Racc. pag. I-4509, punto 67, nonché Watts, cit., punto 105).

49. Per quanto riguarda il secondo di questi obiettivi occorre rammentare che una programmazione delle prestazioni mediche, della quale il requisito dell'autorizzazione per l'apertura di un nuovo istituto di cura costituisce un corollario, mira a garantire un controllo dei costi e ad evitare, per quanto possibile, ogni spreco di risorse finanziarie, tecniche e umane, poiché il settore delle cure ospedaliere genera costi notevoli e deve rispondere a bisogni crescenti, mentre le risorse finanziarie che possono essere destinate alle cure sanitarie non sono, quale che sia la modalità di finanziamento usata, illimitate (in merito alle cure ospedaliere nell'ambito della libera prestazione di servizi, v. citate sentenze Müller-Fauré e van Riet, punto 80, nonché Watts, punto 109).

50. Di conseguenza, è necessario verificare se le restrizioni di cui trattasi nella causa principale sono atte a garantire la realizzazione degli obiettivi diretti a mantenere un servizio medico di qualità, equilibrato e accessibile a tutti e a prevenire un rischio di grave alterazione dell'equilibrio finanziario del sistema previdenziale.

51. A tale riguardo non si può escludere a prima vista che, come la Corte ha già dichiarato a

proposito degli istituti ospedalieri (sentenze 12 luglio 2001, causa C-157/99, Smits e Peerbooms, Racc. pag. I-5473, punti 76-80, e Watts, cit., punti 108-110), le infrastrutture di assistenza ambulatoriale, come gli studi medici e gli ambulatori, possano anch'esse formare oggetto di una programmazione.

52. Infatti, una programmazione che richieda una previa autorizzazione per l'installazione di nuovi prestatori di cure può rendersi indispensabile per colmare eventuali lacune nell'accesso alle cure ambulatoriali e per evitare una duplicazione nell'apertura delle strutture, in modo che sia garantita un'assistenza medica che si adatti alle necessità della popolazione, ricomprenda tutto il territorio e tenga conto delle regioni geograficamente isolate o altrimenti svantaggiate.

53. In questa stessa ottica, è legittimo che uno Stato membro organizzi i servizi di assistenza medica in modo da dare priorità ad un sistema di prestazioni in natura affinché ogni paziente acceda facilmente, sull'intero territorio nazionale, ai servizi dei medici convenzionati.

54. Tuttavia, nella fattispecie, due serie di considerazioni impediscono di riconoscere che la legislazione di cui trattasi sia atta a garantire la realizzazione degli obiettivi summenzionati.

55. In primo luogo, occorre ricordare che una normativa nazionale è idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo addotto solo se risponde realmente all'intento di raggiungerlo in modo coerente e sistematico (v., in tal senso, sentenze 6 marzo 2007, cause riunite C-338/04, C-359/04 e C-360/04, Placanica e a., Racc. pag. I-1891, punti 53 e 58, e 17 luglio 2008, causa C-500/06, Corporación Dermoestética, Racc. pag. I-5785, punti 39 e 40).

56. Orbene, dall'art. 3, nn. 1 e 2, del KAG, e dallo stesso articolo e numeri del KAKuG, attuati dagli artt. 4 del Wr. KAG e 5 dell'OöKAG, emerge che una previa autorizzazione fondata su una valutazione delle esigenze del mercato è richiesta per l'apertura e la gestione di nuovi ambulatori dentistici autonomi, quali che ne siano le dimensioni, e che lo stabilimento di nuovi studi associati non è, invece, soggetto ad un qualsiasi regime di autorizzazione, e ciò indipendentemente dalle loro dimensioni.

57. Tuttavia, dalla decisione di rinvio risulta che i locali e le apparecchiature materiali degli studi associati nonché quelli degli ambulatori dentistici possono avere caratteristiche analoghe e che il paziente, in molti casi, non ravvisa alcuna differenza tra queste strutture.

58. Peraltro, gli studi associati offrono, di regola, le stesse prestazioni mediche degli ambulatori dentistici e sono soggetti alle stesse condizioni di mercato.

59. Parimenti, gli studi associati e gli ambulatori dentistici possono avere un organico medico simile. È vero che i medici che forniscono le prestazioni mediche nell'ambito di uno studio associato hanno la qualità di socio personalmente responsabile e sono autorizzati ad esercitare l'odontoiatria a titolo autonomo, mentre i medici che esercitano la loro attività in un ambulatorio hanno lo status di lavoratori subordinati. Tuttavia, dal fascicolo presentato alla Corte non risulta che una circostanza siffatta abbia un'incidenza evidente sulla natura e sul volume delle prestazioni fornite.

60. Dato che queste due categorie di prestatori possono avere caratteristiche nonché un numero di medici simili e fornire volumi di prestazioni mediche analoghe, esse possono avere un impatto simile sul mercato delle prestazioni mediche e pregiudicare, dunque, in modo equivalente, la situazione economica dei medici convenzionati in determinate aree geografiche e, pertanto, la realizzazione degli obiettivi di programmazione perseguiti dalle autorità competenti.

61. Tale incoerenza compromette altresì la realizzazione dell'obiettivo di prevenire un rischio di grave alterazione dell'equilibrio finanziario del sistema previdenziale nazionale. Infatti, anche supponendo che l'introduzione incontrollata di ambulatori dentistici autonomi possa comportare a carico di questo sistema un aumento considerevole del volume delle prestazioni mediche a prezzi costanti, il governo austriaco non ha prodotto alcun elemento idoneo a spiegare il motivo per cui solo l'introduzione di detti ambulatori, e non quella degli studi associati, potrebbe avere un effetto simile.

62. D'altronde, la prestazione di assistenza dentistica in questi ambulatori autonomi può rivelarsi più razionale tenuto conto delle loro modalità organizzative, della pluralità dei medici nonché della condivisione di strutture e attrezzature mediche che consentono loro di ridurre i costi di

funzionamento. Essi sono così potenzialmente idonei a fornire prestazioni mediche in condizioni meno onerose rispetto, in particolare, ai medici liberi professionisti che non beneficiano di agevolazioni siffatte. Parimenti, la fornitura di prestazioni di cure da parte di tali istituti può comportare un uso più efficiente dei fondi pubblici destinati al regime legale dell'assicurazione malattia.

63. Ciò considerato, occorre constatare che la normativa nazionale di cui trattasi nella causa principale non persegue in modo coerente e sistematico gli obiettivi evocati, considerato che essa, a differenza di quanto avviene per i nuovi ambulatori dentistici, non subordina lo stabilimento degli studi associati ad un regime di previa autorizzazione.

64. In secondo luogo, risulta da costante giurisprudenza che un regime di previa autorizzazione amministrativa non può legittimare un comportamento discrezionale da parte delle autorità nazionali, tale da vanificare le disposizioni comunitarie, in particolare quelle relative ad una libertà fondamentale come quella oggetto della causa principale. Pertanto, un regime di previa autorizzazione amministrativa, perché sia giustificato anche quando deroghi ad una libertà fondamentale siffatta, deve essere fondato su criteri oggettivi, non discriminatori e noti in anticipo, che garantiscono la sua idoneità a circoscrivere sufficientemente l'esercizio del potere discrezionale delle autorità nazionali (v., in tal senso, in particolare, sentenze 20 febbraio 2001, causa C-205/99, Analir e a., Racc. pag. I-1271, punti 37 e 38, e Müller-Fauré e van Riet, cit., punti 84 e 85).

65. Nelle cause principali, va rilevato che le normative in esame subordinano il rilascio dell'autorizzazione all'apertura di un nuovo ambulatorio dentistico ad una sola condizione, vale a dire l'esistenza della necessità delle prestazioni offerte da questo nuovo istituto. Tale condizione risulta dall'art. 3, n. 2, del KAG, nonché dallo stesso articolo e numero del KAKuG, ed è stata ripresa dalla legislazione dei Länder di cui trattasi agli artt. 4 del Wr. KAG e 5 dell'OöKAG.

66. Dal fascicolo presentato alla Corte emerge che detta condizione viene verificata, nella prassi, sulla base di criteri diversi a seconda del Land interessato.

67. In tal senso, nel Land di Vienna, la valutazione dell'esistenza delle necessità è svolta sulla base del numero di pazienti per ogni odontoiatra entro il bacino di utenza. Nel Land dell'Austria superiore essa è fondata sulla durata del tempo di attesa ai fini di un consulto presso un tale odontoiatra.

68. Tuttavia, per quanto riguarda il Land di Vienna, è giocoforza constatare che il numero di pazienti in questione non è né stabilito né portato in alcun modo anticipatamente a conoscenza degli interessati.

69. Nel Land dell'Austria superiore la valutazione pertinente è effettuata sulla base delle risposte fornite dagli odontoiatri esercenti nell'area di utenza dell'ambulatorio dentistico autonomo di cui è previsto l'allestimento, sebbene questi ultimi siano potenziali concorrenti diretti di tale istituto. Un metodo simile può pregiudicare l'obiettività e l'imparzialità del trattamento della domanda di autorizzazione.

70. Ciò considerato, è necessario constatare che il regime di previa autorizzazione amministrativa di cui trattasi nella causa principale non è fondato su una condizione che sia idonea a circoscrivere sufficientemente l'esercizio, da parte delle autorità nazionali, del loro potere discrezionale.

71. Risulta da tutto quanto precede che la normativa nazionale di cui alla causa principale non è atta a garantire la realizzazione degli obiettivi diretti a mantenere un servizio medico di qualità, equilibrato e accessibile a tutti, nonché a prevenire un rischio di grave alterazione dell'equilibrio finanziario del sistema previdenziale.

72. [...] gli artt. 43 CE e 48 CE [ora artt. 49 - 54 TFUE] ostano a disposizioni nazionali, come quelle oggetto della causa principale, ai sensi delle quali, per l'apertura di un istituto di cura privato nella forma di un ambulatorio dentistico autonomo, è necessaria un'autorizzazione e tale autorizzazione viene negata qualora non sussista, alla luce dell'assistenza già offerta dai medici convenzionati, alcuna necessità che giustifichi l'apertura di un istituto siffatto, allorché queste disposizioni non subordinano ad un regime simile anche gli studi associati e non sono fondate su

una condizione che sia idonea a circoscrivere sufficientemente l'esercizio, da parte delle autorità nazionali, del loro potere discrezionale».

17 dicembre 2009, *Angelo Rubino c. Ministero dell'Università e della Ricerca*, causa C-586/08, Racc. I-12013

*Il signor Rubino, cittadino italiano, ha ottenuto nel 2005 l'«Habilitation» (facultas legendi) per la materia Oceanografia, nonché la «Lehrbefugnis» (venia legendi) presso la Facoltà di Scienze geofisiche dell'Università di Amburgo (Germania). Detti titoli confermano la sua idoneità all'insegnamento universitario in qualità di professore ordinario («Ordinarius») nel sistema di istruzione superiore tedesco. Il signor Rubino lavora attualmente come fisico oceanologo presso l'Università Ca' Foscari di Venezia e, dal 1999, è iscritto nei registri italiani dei ricercatori universitari. Dal 14 settembre 2007, il signor Rubino ha più volte richiesto il riconoscimento in Italia delle qualifiche che aveva acquisito in Germania, al fine di essere iscritto nell'elenco dei possessori dell'idoneità scientifica nazionale (in prosieguo: l'«ISN»). Tuttavia, il Ministero dell'Università e della Ricerca (in prosieguo: il «Ministero») ha respinto le varie domande con decisione 23 gennaio 2008. Esso contesta l'equivalenza tra la «Lehrbefugnis» rilasciata in Germania e l'ISN propria del sistema universitario italiano, precisando che il decreto legislativo n. 206/2007, recante attuazione della direttiva 2005/36 relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100 che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania, non è applicabile in quanto la professione di docente universitario non costituisce una professione regolamentata in Italia, in quanto riguarda il personale assunto attraverso una procedura di selezione cui è possibile partecipare senza che sia richiesto il possesso di un titolo di studio determinato. Il signor Rubino ha proposto ricorso contro la decisione del Ministero dinanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, affermando che essa è contraria al diritto comunitario e, in particolare, alla direttiva 2005/36. Tale Tribunale, ritenendo che sussistesse un dubbio circa la compatibilità della normativa italiana con il diritto comunitario, ha sospeso il procedimento e ha chiesto alla Corte di giustizia, in via pregiudiziale, di verificare, sostanzialmente, se i principi comunitari di eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione di persone e servizi tra Stati membri dell'Unione europea, e di reciproco riconoscimento di diplomi, certificati e altri titoli, di cui agli artt. 3, par. 1, lett. c), CE (oggi abrogato) e 47, par. 1, CE (oggi artt. 54 TFUE), e le disposizioni contenute nella direttiva 2005/36 ostino a una normativa interna, come il decreto legislativo n. 206/2007, che esclude i docenti universitari dall'ambito delle professioni regolamentate ai fini del riconoscimento di qualifiche professionali». La Corte. In particolare, ha osservato:*

« 21. Ad avviso del giudice del rinvio l'accesso alla professione di docente universitario o l'esercizio della medesima non necessitano in Italia di alcun titolo di formazione né di alcuna esperienza professionale.

22. Occorre quindi intendere la questione posta nel senso che con essa si chiede in sostanza se la circostanza che l'accesso a tale professione sia riservato ai candidati che hanno superato una procedura di selezione come quella che conduce all'ISN faccia diventare tale professione una professione regolamentata ai sensi dell'art. 3, n. 1, lett. a), della direttiva 2005/36.

23. In tale contesto, preme rilevare che la definizione della nozione di professione regolamentata ai sensi della direttiva 2005/36 è compresa nel diritto comunitario (v., per analogia, per quanto riguarda la direttiva 89/48, sentenze 8 luglio 1999, causa C-234/97, Fernández de Bobadilla, Racc. pag. I-4773, punto 14, e 9 settembre 2003, causa C-285/01, Burbaud, Racc. pag. I-8219, punto 43).

24. Dall'art. 3, n. 1, lett. a), della direttiva 2005/36 risulta che una professione regolamentata è un'attività professionale disciplinata direttamente o indirettamente, per quanto riguarda le condizioni di accesso o di esercizio, da norme legislative, regolamentari o amministrative che impongono il

possesso di determinate qualifiche professionali.

25. A norma degli artt. 3, n. 1, lett. b), e 11, lett. a), i), della direttiva 2005/36, le qualifiche professionali di cui trattasi possono in particolare consistere in qualifiche comprovate da un titolo di formazione o da un attestato di competenza rilasciato a seguito di un esame specifico non preceduto da una formazione.

26. Il sig. Rubino sostiene che l'ISN costituisce un attestato di competenza rilasciato a seguito di un siffatto esame specifico non preceduto da una formazione, ai sensi dell'art. 11, lett. a), i), della direttiva 2005/36. Egli ne deduce che si tratti di una qualifica professionale ai sensi dell'art. 3, n. 1, lett. b), di tale direttiva e che, di conseguenza, la professione di docente universitario sia in Italia una professione regolamentata ai sensi dell'art. 3, n. 1, lett. a), della direttiva in parola. Il sig. Rubino ne trae la conclusione che, in forza dell'art. 13, n. 1, di quest'ultima, le qualifiche che ha ottenuto in Germania gli conferiscono il diritto di essere iscritto sull'elenco dei possessori dell'ISN.

27. Tuttavia, occorre rilevare che dalla giurisprudenza risulta che i sistemi generali di riconoscimento dei diplomi introdotti dalle direttive 89/48 e 92/51 non vertono sulla scelta delle procedure di selezione e di reclutamento previste per assegnare un posto di lavoro e che tali sistemi non possono essere fatti valere per fondare un diritto ad essere effettivamente assunti. Detti sistemi si limitano, infatti, ad imporre il riconoscimento delle qualifiche ottenute in uno Stato membro al fine di consentire a chi le possiede di candidarsi ad un posto di lavoro in un altro Stato membro, secondo le procedure di selezione e di reclutamento che ivi disciplinano l'accesso ad una professione regolamentata (v. in tal senso, per quanto riguarda la direttiva 89/48, la citata sentenza *Burbaud*, punto 91). I principi menzionati rimangono inalterati successivamente alla riorganizzazione e alla razionalizzazione risultanti dall'adozione della direttiva 2005/36.

28. Di conseguenza, un richiedente non può avvalersi della direttiva 2005/36 per ottenere di essere parzialmente esonerato da una procedura di selezione e di reclutamento.

29. Orbene, dal fascicolo presentato alla Corte e dalla normativa italiana citata dal giudice del rinvio risulta che l'ottenimento dell'ISN rappresenta una fase di selezione nella procedura di reclutamento dei docenti universitari.

30. Infatti, tale procedura comprende due fasi, la prima delle quali è costituita dall'ottenimento dell'ISN. I possessori di questo titolo sono iscritti nell'elenco dei titolari dell'ISN e possono successivamente, nella seconda fase della procedura di selezione, candidarsi ad un posto specifico presso un'altra università ed essere quindi reclutati secondo criteri variabili secondo le università.

31. Per quanto riguarda in particolare la procedura di selezione che conduce all'ottenimento dell'ISN, l'art. 1, n. 5, lett. a), punto 1), della legge n. 230/2005, nonché gli artt. 3, n. 2, e 9, n. 9, del decreto legislativo n. 164/2006 prevedono che venga determinato in anticipo, per ogni materia e in funzione del fabbisogno indicato dalle università, un numero massimo di persone che possono ottenere tale titolo. Inoltre, dagli artt. 1, n. 8, della legge n. 230/2005 e 9 del decreto legislativo n. 164/2006 risulta che la selezione si effettua attraverso una valutazione comparativa dei candidati che si presentano, piuttosto che attraverso l'applicazione di criteri assoluti. D'altra parte, in forza degli artt. 1, n. 6, della legge n. 230/2005 e 3, n. 4, del decreto legislativo n. 164/2006, l'ISN ha una validità temporale limitata.

32. Occorre constatare che la circostanza di aver superato una selezione al termine di una procedura diretta ad ottenere un numero predeterminato di persone attraverso una valutazione comparativa dei candidati piuttosto che attraverso l'applicazione di criteri assoluti e che conferisce un titolo di validità temporale limitata, non può essere considerata una qualifica professionale ai sensi dell'art. 3, n. 1, lett. b), della direttiva 2005/36.

33. In tale contesto, il fatto, addotto dal sig. Rubino, che l'art. 1, n. 9, della legge n. 230/2005 permette alle università, in deroga alle regole normalmente applicabili, di coprire il 10% dei posti di professore mediante chiamata diretta di studiosi stranieri o di italiani impiegati all'estero, che abbiano conseguito all'estero un'idoneità accademica di livello pari all'ISN, non è di per sé pertinente per rispondere alla questione posta con riferimento alla direttiva 2005/36. È del resto pacifico che nel



procedimento di cui alla causa principale il sig. Rubino non pretende che venga applicata la disposizione derogatoria in parola, ma chiede di essere incluso nell'elenco dei possessori dell'ISN senza dover sottoporsi alla procedura di selezione prevista dalla normativa nazionale applicabile.

34. In considerazione del riferimento, nella questione proposta, alle disposizioni del Trattato CE riguardanti le libertà fondamentali, occorre tuttavia rammentare che gli artt. 39 CE e 42 CE [ora artt. 45 e 48 TFUE] garantiscono ai cittadini degli Stati membri l'accesso, senza discriminazione fondata sulla nazionalità, alle attività dipendenti e autonome. Spetta quindi alle autorità nazionali vigilare segnatamente affinché, nell'ambito di una procedura di selezione come quella che conduce all'iscrizione nell'elenco dei possessori dell'ISN, le qualifiche acquisite in altri Stati membri siano riconosciute per il loro giusto valore e siano debitamente prese in considerazione (v., per analogia, la citata sentenza *Burbaud*, punti 99 e 100).

35. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre risolvere la questione proposta dichiarando che la circostanza che l'accesso ad una professione sia riservato ai candidati selezionati mediante una procedura diretta ad ottenere un numero predeterminato di persone sulla base di una valutazione comparativa dei candidati piuttosto che mediante l'applicazione di criteri assoluti e che conferisce un titolo la cui validità temporale è strettamente limitata non implica che tale professione sia una professione regolamentata ai sensi dell'art. 3, n. 1, lett. a), della direttiva 2005/36.

36. Tuttavia, gli artt. 39 CE e 43 CE [ora artt. 45 e 49 TFUE] impongono che le qualifiche acquisite in altri Stati membri siano riconosciute per il loro giusto valore e siano debitamente prese in considerazione nell'ambito di tale procedura ».

22 dicembre 2010, *Robert Koller*, causa C-118/09, Racc. I-13627

*Il 25 novembre 2002 il sig. Koller, cittadino austriaco, conseguiva presso l'Università di Graz (Austria) il titolo di «Magister der Rechtswissenschaften», ossia un diploma che sancisce un ciclo di studi universitari in giurisprudenza di durata pari ad almeno otto semestri. Con decisione 10 novembre 2004 il Ministero per l'Educazione e la Scienza spagnolo riconosceva l'equivalenza del titolo di «Magister der Rechtswissenschaften» con quello di «Licenciado en Derecho», in quanto il richiedente aveva seguito corsi all'Università di Madrid (Spagna) ed aveva superato gli esami complementari secondo la procedura di omologazione prevista dall'ordinamento interno spagnolo. Il 14 marzo 2005 l'ordine degli avvocati di Madrid, avendo rilevato che il sig. Koller deteneva il titolo di «Licenciado en Derecho», lo autorizzava ad avvalersi del titolo di «abogado». Il 5 aprile 2005 il sig. Koller chiedeva alla competente autorità austriaca (Rechtsanwaltsprüfungskommission presso l'Oberlandesgericht Graz) l'autorizzazione a sostenere la prova attitudinale ovvero l'esame nazionale inteso ad accertare esclusivamente le conoscenze professionali del candidato, per esercitare la professione forense ai sensi dell'art. 25 della legge federale sulla libera circolazione di servizi e sullo stabilimento di avvocati europei in Austria (Bundesgesetz über den freien Dienstleistungsverkehr und die Niederlassung von europäischen Rechtsanwälten in Österreich, BGBl. I, 27/2000, nella versione pubblicata nel BGBl. I, 59/2004; in prosieguo: l'«EuRAG») presentando, al contempo, domanda di dispensa ai sensi dell'art. 29 EuRAG per tutte le materie oggetto della prova attitudinale. Con decisione dell'11 agosto 2005, la domanda di autorizzazione a sostenere la prova attitudinale veniva respinta. Il sig. Koller che all'epoca dei fatti esercitava la professione di avvocato in Spagna, impugnava tale decisione dinanzi alla Commissione superiore disciplinare degli avvocati (Oberste Berufungs- und Disziplinarkommission in prosieguo: l'«OBDK»). Quest'ultima, il 31 gennaio 2006 respingeva il ricorso, rilevando, in primo luogo che, in Spagna, a differenza di quanto prescritto dalla normativa applicabile in Austria, non è necessario effettuare un tirocinio per esercitare la professione di avvocato e che la domanda del signor Koller aveva l'obiettivo di aggirare l'obbligo di tirocinio di cinque anni richiesto da tale normativa. In secondo luogo, a giudizio dell'OBDK il titolo di «Licenciado en Derecho» non poteva essere sufficiente per essere ammessi a sostenere la prova*

*attitudinale, dato che il signor Koller non disponeva di alcuna conoscenza professionale. Con sentenza 13 marzo 2008, su ricorso del sig. Koller, la Corte costituzionale (Verfassungsgerichtshof) annullava la decisione di rigetto rilevando, segnatamente, il difetto di elementi che evidenziassero un abuso da parte del richiedente. L'OBDDK, chiamato, di conseguenza, nuovamente a pronunciarsi sulla domanda del sig. Koller diretta ad ottenere l'ammissione alla prova attitudinale per la professione di avvocato, sospendeva il procedimento e si rivolgeva in via pregiudiziale alla Corte di giustizia chiedendo, con la prima questione, in sostanza, se, nella fattispecie il ricorrente potesse invocare le disposizioni della direttiva n. 89/48 relativa ad un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore che sanzionano formazioni professionali di una durata minima di tre anni, nel testo di cui alla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 14 maggio 2001, n. 2001/19; in prosieguo: la «direttiva 89/48 modificata»). In proposito, la Corte ha osservato:*

«26. Si deve rammentare che la nozione di «diploma», definita dall'art. 1, lett. a), della direttiva 89/48 modificata, costituisce la chiave di volta del sistema generale di riconoscimento dei diplomi d'istruzione superiore previsto da tale direttiva (v., in particolare, sentenza 23 ottobre 2008, Commissione/Spagna, causa C-286/06, Racc. pag. I-8025, punto 53).

27. Fatte salve le disposizioni di cui all'art. 4 della direttiva 89/48 modificata, l'art. 3, primo comma, lett. a), di quest'ultima riconosce ad ogni richiedente in possesso di un «diploma», ai sensi di detta direttiva, che gli consenta di esercitare una professione regolamentata in uno Stato membro, il diritto di esercitare la stessa professione in qualsiasi altro Stato membro (v. sentenza Commissione/Spagna, cit., punto 54).

28. Quanto alle qualifiche come quelle fatte valere dal sig. Koller, occorre precisare che il «diploma», ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva 89/48 modificata, può essere costituito da un insieme di titoli.

29. Riguardo alla condizione di cui all'art. 1, lett. a), primo trattino, della direttiva 89/48 modificata, va rilevato che, nella causa sfociata nella sentenza 29 gennaio 2009, causa C-311/06, Consiglio Nazionale degli Ingegneri (Racc. pag. I-415), la Corte ha avuto modo di dichiarare, al punto 48 di tale sentenza, che detta condizione era soddisfatta in ordine ai titoli fatti valere da una persona che aveva chiesto l'iscrizione all'albo degli ingegneri in Italia, atteso che ciascuno di tali titoli era stato rilasciato da un'autorità competente, designata conformemente alle disposizioni normative, rispettivamente, italiane e spagnole. Detta condizione risulta del pari soddisfatta per quanto attiene a titoli come quelli presentati dal sig. Koller, dato che ciascuno di essi è stato rilasciato da un'autorità competente, designata conformemente alle disposizioni normative, rispettivamente austriache e spagnole.

30. Per quanto concerne il requisito previsto dall'art. 1, lett. a), secondo trattino, della direttiva 89/48 modificata, si deve necessariamente rilevare che una persona quale il sig. Koller, come ha altresì dichiarato la Corte al punto 49 della citata sentenza Consiglio Nazionale degli Ingegneri a proposito della persona di cui alla causa all'origine di tale sentenza, soddisfa la condizione secondo cui il titolare deve aver seguito con successo un ciclo di studi post-secondari di una durata minima di tre anni in un'università. Tale circostanza, difatti, è espressamente attestata dal titolo di studi rilasciato dall'Università di Graz all'interessato.

31. Per quanto riguarda il requisito di cui all'art. 1, lett. a), terzo trattino, della direttiva 89/48 modificata, dal certificato di omologazione redatto dal Ministero per l'Educazione e la Scienza spagnolo e, in ogni caso, dall'iscrizione del sig. Koller all'ordine degli avvocati di Madrid risulta che quest'ultimo è in possesso delle qualifiche professionali richieste per accedere ad una professione regolamentata in Spagna (v., in tal senso, sentenza Consiglio Nazionale degli Ingegneri, cit., punto 50).

32. Del resto, contrariamente al certificato di omologazione fatto valere dalla persona interessata nella causa all'origine della citata sentenza Consiglio Nazionale degli Ingegneri che non sanciva alcuna formazione nell'ambito del sistema d'istruzione spagnolo e non si fondava né su un esame né

su un'esperienza professionale acquisita in Spagna, il titolo spagnolo di cui si avvale il sig. Koller attesta l'acquisizione da parte di quest'ultimo di una qualifica supplementare rispetto a quella conseguita in Austria.

33. Pertanto, sebbene sia vero che un titolo attestante qualifiche professionali non può essere assimilato ad un «diploma» ai sensi della direttiva 89/48 modificata in assenza dell'acquisizione, totale o parziale, di qualifiche nel contesto del sistema d'istruzione dello Stato membro che ha rilasciato il titolo de quo (v., in tal senso, sentenza Consiglio Nazionale degli Ingegneri, cit., punto 55), ciò non è vero nel caso del titolo fatto valere dal sig. Koller nella causa principale.

34. Inoltre, la circostanza che detto titolo spagnolo non attesti una formazione professionale di tre anni seguita in Spagna è priva di rilevanza a questo riguardo. Infatti, l'art. 1, lett. a), primo comma, della suddetta direttiva non prescrive che il ciclo di studi post-secondari di durata minima di tre anni, o di durata equivalente a tempo parziale, sia effettuato in uno Stato membro diverso dallo Stato membro ospitante.

35. Pertanto, una persona quale il sig. Koller è senz'altro titolare di un «diploma» ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva 89/48 modificata.

36. Di conseguenza, si deve risolvere la prima questione dichiarando che, al fine di accedere, previo superamento di una prova attitudinale, alla professione regolamentata di avvocato nello Stato membro ospitante, le disposizioni della direttiva 89/48 modificata possono essere fatte valere dal possessore di un titolo, rilasciato in detto Stato membro e attestante il compimento di un ciclo di studi post-secondari di oltre tre anni, nonché di un titolo equivalente rilasciato in un altro Stato membro, a seguito di una formazione complementare di durata inferiore a tre anni e che abiliti detto possessore ad accedere, in quest'ultimo Stato, alla professione regolamentata di avvocato, professione che egli effettivamente vi esercitava al momento della richiesta di autorizzazione ad essere ammesso alla prova attitudinale ».

*Con la seconda questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la direttiva n. 89/48 modificata debba essere interpretata nel senso che essa osti a che le autorità competenti dello Stato membro ospitante neghino ad una persona, che si trovi in una situazione come quella del ricorrente nella causa principale, l'autorizzazione a sostenere la prova attitudinale di ammissione alla professione forense in mancanza della prova del compimento del tirocinio richiesto dalla normativa dello Stato membro medesimo. In proposito, la Corte ha osservato:*

« 38. In quanto titolare di un «diploma» ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva 89/48 modificata, una persona, quale il sig. Koller, beneficia, conformemente all'art. 3, primo comma, lett. a), di tale direttiva, dell'accesso alla professione regolamentata di avvocato nello Stato membro ospitante.

39. Tuttavia, trattandosi di una professione il cui esercizio richiede una conoscenza precisa del diritto nazionale e nella quale la consulenza e/o l'assistenza per quanto riguarda il diritto nazionale costituisce un elemento essenziale e costante dell'attività, l'art. 3 della direttiva 89/48 modificata non osta, in applicazione dell'art. 4, n. 1, lett. b), di questa, a che lo Stato membro ospitante esiga che il richiedente si sottoponga ad una prova attitudinale, purché tale Stato verifichi preliminarmente se le conoscenze acquisite dal richiedente nel corso della propria esperienza professionale siano tali da colmare, in tutto o in parte, la differenza sostanziale di cui al primo comma di quest'ultima disposizione.

40. Orbene, dal momento che il richiedente è soggetto, nello Stato membro ospitante, ad una prova attitudinale che ha specificamente lo scopo di consentire la verifica della sua idoneità ad esercitare la professione regolamentata in tale Stato membro, quest'ultimo non può, in forza dell'art. 4 della direttiva 89/48 modificata, negare ad una persona che si trovi in una situazione come quella del ricorrente nella causa principale l'autorizzazione a sostenere siffatta prova in ragione del fatto che questi non abbia effettuato il tirocinio richiesto dalla normativa di detto Stato membro.

41. Di conseguenza, la seconda questione va risolta dichiarando che la direttiva 89/48 modificata deve essere interpretata nel senso che essa osta a che le autorità competenti dello Stato membro ospitante neghino ad una persona, che si trovi in una situazione come quella del ricorrente nella causa principale, l'autorizzazione a sostenere la prova attitudinale per l'accesso alla professione di avvocato in mancanza della prova del compimento del tirocinio richiesto dalla normativa di tale Stato membro ».

29 marzo 2011, *Commissione c. Italia*, causa C-565/08, Racc. I-02101.

*La Commissione nel 2005 avviava una procedura d'infrazione contro l'Italia ritenendo violati gli artt. 43 CE e 49 CE (ora artt. 49 e 56 TFUE) dalle disposizioni che impongono agli avvocati l'obbligo di rispettare tariffe massime per la determinazione dei propri onorari. Tale obbligo deriverebbe dal decreto legge 4 luglio 2006, n. 223 (GURI n. 153, del 4 luglio 2006), convertito nella legge 4 agosto 2006, n. 248 (GURI n. 186, dell'11 agosto 2006; in prosieguo: il «decreto Bersani») che, pur abrogando le tariffe minime applicabili agli onorari degli avvocati, ha esplicitamente mantenuto l'obbligo di rispettare le tariffe massime in nome della protezione dei consumatori, derogabili solo con il cosiddetto «patto del quota lite», ossia contrattualmente, in base al conseguimento degli obiettivi perseguiti. Le disposizioni controverse produrrebbero l'effetto di disincentivare gli avvocati stabiliti in altri Stati membri a stabilirsi in Italia o a prestarvi temporaneamente i propri servizi poiché un tariffario massimo obbligatorio, che si applichi indipendentemente dalla qualità della prestazione, dal lavoro necessario per effettuarla e dai costi sostenuti per attuarla, può rendere il mercato italiano delle prestazioni legali non attraente per i professionisti stabiliti in altri Stati membri. A giudizio della Commissione, tali restrizioni deriverebbero, in primo luogo, dall'obbligo imposto agli avvocati di calcolare i propri onorari in base ad un tariffario estremamente complesso che genera un costo aggiuntivo, in particolare per gli avvocati stabiliti fuori dell'Italia. In secondo luogo, l'esistenza di tariffe massime applicabili agli onorari degli avvocati impedirebbe che i servizi degli avvocati stabiliti in Stati membri diversi dalla Repubblica italiana siano correttamente remunerati dissuadendo taluni avvocati, i quali chiedono onorari più elevati di quelli stabiliti dalle disposizioni controverse, dal prestare temporaneamente i propri servizi in Italia, ovvero dallo stabilirsi in tale Stato membro. In terzo luogo, il sistema di tariffazione italiano pregiudicherebbe la libertà contrattuale dell'avvocato impedendogli di fare offerte ad hoc in determinate situazioni e/o a clienti particolari. Adita al termine della fase precontenziosa, la Corte, in proposito, ha osservato:*

« 41. In via preliminare, va constatato come dall'insieme delle disposizioni controverse emerga che le tariffe massime applicabili agli onorari degli avvocati costituiscono norme giuridicamente vincolanti in quanto sono previste da un testo di legge.

42. Pur supponendo che gli avvocati e i loro clienti siano, in concreto, liberi di pattuire contrattualmente il compenso degli avvocati su base oraria o a seconda dell'esito della causa, come fatto valere dalla Repubblica italiana, resta nondimeno il fatto che le tariffe massime continuano ad essere obbligatorie nell'ipotesi in cui non esista un patto tra gli avvocati e i clienti.

43. Peraltro, la Commissione ha giustamente considerato che l'esistenza di deroghe che consentano di superare, in presenza di determinate condizioni, i limiti massimi dell'importo degli onorari portandoli al doppio o al quadruplo o addirittura oltre, conferma che le tariffe massime degli onorari si applicano in via generale.

44. Di conseguenza, non può essere accolto l'argomento della Repubblica italiana secondo cui, nel suo ordinamento giuridico, non esiste alcun obbligo per gli avvocati di osservare tariffe massime per la determinazione dei loro onorari.

45. Per quanto riguarda, poi, l'esistenza di restrizioni alla libertà di stabilimento nonché alla libera prestazione di servizi, di cui rispettivamente agli artt. 43 CE e 49 CE [ora artt. 49 e 56 TFUE],

da una giurisprudenza costante emerge che siffatte restrizioni sono costituite da misure che vietano, ostacolano o scoraggiano l'esercizio di tali libertà (v., in tal senso, sentenze 15 gennaio 2002, causa C-439/99, Commissione/Italia, Racc. pag. I-305, punto 22; 5 ottobre 2004, causa C-442/02, CaixaBank France, Racc. pag. I-8961, punto 11; 30 marzo 2006, causa C-451/03, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, Racc. pag. I-2941, punto 31, e 4 dicembre 2008, causa C-330/07, Jobra, Racc. pag. I-9099, punto 19).

46. In particolare, la nozione di restrizione comprende le misure adottate da uno Stato membro che, per quanto indistintamente applicabili, pregiudichino l'accesso al mercato per gli operatori economici di altri Stati membri (v., in particolare, sentenze CaixaBank France, cit., punto 12, e 28 aprile 2009, causa C-518/06, Commissione/Italia, Racc. pag. I-3491, punto 64).

47. Nella specie, è pacifico che le disposizioni controverse si applichino indistintamente a tutti gli avvocati che forniscono servizi sul territorio italiano.

48. La Commissione ritiene, tuttavia, che tali disposizioni costituiscano una restrizione ai sensi degli articoli summenzionati, in quanto possono infliggere agli avvocati, stabiliti in Stati membri diversi dalla Repubblica italiana e che forniscono servizi in quest'ultimo Stato, costi aggiuntivi generati dall'applicazione del sistema italiano degli onorari nonché una riduzione dei margini di guadagno e dunque una perdita di competitività.

49. A tal riguardo, giova ricordare anzitutto che una normativa di uno Stato membro non costituisce una restrizione ai sensi del Trattato CE per il solo fatto che altri Stati membri applichino regole meno severe o economicamente più vantaggiose ai prestatori di servizi simili stabiliti sul loro territorio (v. sentenza 28 aprile 2009, Commissione/Italia, cit., punto 63 e giurisprudenza ivi citata).

50. L'esistenza di una restrizione ai sensi del Trattato non può dunque essere desunta dalla mera circostanza che gli avvocati stabiliti in Stati membri diversi dalla Repubblica italiana devono, per il calcolo dei loro onorari per prestazioni fornite in Italia, abituarsi alle norme applicabili in tale Stato membro.

51. Per contro, una restrizione del genere esiste, segnatamente, se detti avvocati sono privati della possibilità di penetrare nel mercato dello Stato membro ospitante in condizioni di concorrenza normali ed efficaci (v., in tal senso, sentenza CaixaBank France, cit., punti 13 e 14; 5 dicembre 2006, cause riunite C-94/04 e C-202/04, Cipolla e a., Racc. pag. I-11421, punto 59, nonché 11 marzo 2010, causa C-384/08, Attanasio Group, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 45).

52. Orbene, è giocoforza constatare che la Commissione non ha dimostrato che le disposizioni controverse abbiano un tale scopo o effetto.

53. Infatti, essa non è riuscita a dimostrare che la normativa in discussione è concepita in modo da pregiudicare l'accesso, in condizioni di concorrenza normali ed efficaci, al mercato italiano dei servizi di cui trattasi. Va rilevato, al riguardo, che la normativa italiana sugli onorari è caratterizzata da una flessibilità che sembra permettere un corretto compenso per qualsiasi tipo di prestazione fornita dagli avvocati. Così, è possibile aumentare gli onorari fino al doppio delle tariffe massime altrimenti applicabili, per cause di particolare importanza, complessità o difficoltà, o fino al quadruplo di dette tariffe per quelle che rivestono una straordinaria importanza, o anche oltre in caso di sproporzione manifesta, alla luce delle circostanze nel caso di specie, tra le prestazioni dell'avvocato e le tariffe massime previste. In diverse situazioni, inoltre, è consentito agli avvocati concludere un accordo speciale con il loro cliente al fine di fissare l'importo degli onorari.

54. Pertanto, non avendo dimostrato che le disposizioni controverse ostacolano l'accesso degli avvocati provenienti dagli altri Stati membri al mercato italiano di cui trattasi, l'argomentazione della Commissione, diretta alla constatazione dell'esistenza di una restrizione ai sensi degli artt. 43 CE e 49 CE [ora artt. 49 e 56 TFUE], non può essere accolta.

55. Ne consegue che il ricorso dev'essere respinto».

29 novembre 2011, *National Grid Indus BV c. Inspecteur van de Belastingdienst Rijnmond/kantoor Rotterdam*, causa C-371/10, Racc. I-12273

*La National Grid Indus BV, società a responsabilità limitata di diritto olandese, aveva fissato nei Paesi Bassi la sua sede amministrativa effettiva. Dal 1996 tale società era titolare di un credito in sterline britanniche nei confronti della National Grid Company plc, società con sede nel Regno Unito. In seguito all'aumento del cambio della sterlina britannica rispetto al fiorino olandese, su tale credito si era originato un profitto sul cambio non realizzato. Il 15 dicembre 2000 tale profitto sul cambio equivaleva a NLG 22 128 160. In tale data la National Grid Indus trasferiva nel Regno Unito la propria sede amministrativa effettiva. Sebbene conformemente al diritto olandese la National Grid Indus, essendo stata costituita secondo il diritto olandese, fosse rimasta in linea di principio soggetta ad imposizione nei Paesi Bassi senza alcuna limitazione, in forza di una convenzione volta a evitare la doppia imposizione conclusa tra i Paesi bassi e il Regno Unito, prevalente in quanto tale sul diritto nazionale, tale società, dopo il trasferimento della propria sede, doveva essere invece considerata residente nel Regno Unito. In base alla suddetta convenzione, dato che dopo il trasferimento di sede la National Grid Indus non disponeva più di una stabile organizzazione nei Paesi Bassi, il diritto di tassare l'utile e i profitti in conto capitale di tale società spettava esclusivamente al Regno Unito. La National Grid Indus cessava così di percepire un utile tassabile nei Paesi Bassi e, di conseguenza, ai sensi della normativa olandese, le autorità fiscali olandesi effettuavano una liquidazione finale delle plusvalenze latenti esistenti al momento del trasferimento della sede della società, richiedendone il pagamento immediato. In particolare la National Grid Indus veniva tassata sul profitto sul cambio di cui sopra.*

*La National Grid Indus proponeva ricorso avverso tale decisione, ritenendola in contrasto con il principio della libertà di stabilimento, successivamente dinanzi alla Corte d'appello (Gerechtshof Amsterdam) che, nutrendo dubbi circa la compatibilità della tassazione in uscita con la libertà di stabilimento, decideva di sospendere il giudizio, per sottoporre alla Corte di giustizia tre questioni pregiudiziali.*

*In particolare, con la prima questione, il giudice del rinvio chiedeva in sostanza se una società costituita secondo il diritto di uno Stato membro, che trasferisce la propria sede amministrativa effettiva in un altro Stato membro ed è soggetta, da parte del primo Stato membro, ad una tassazione in occasione di tale trasferimento, possa invocare l'art. 49 TFUE nei confronti di questo Stato membro.*

*La Corte ha osservato che:*

« 25. [...] ai sensi dell'art. 54 TFUE, le società costituite conformemente alla legislazione di uno Stato membro e aventi la sede sociale, l'amministrazione centrale o il centro di attività principale all'interno dell'Unione, sono equiparate, ai fini dell'applicazione delle disposizioni del Trattato FUE relative alla libertà di stabilimento, alle persone fisiche aventi la cittadinanza degli Stati membri.

26. Dal momento che il diritto dell'Unione non ha fornito un'uniforme definizione delle società autorizzate a beneficiare del diritto di stabilimento in funzione di un unico criterio di collegamento idoneo a determinare il diritto nazionale applicabile ad una società, la questione se l'art. 49 TFUE si applichi ad una società che invoca la libertà fondamentale sancita in tale norma – analogamente, d'altronde, a quella se una persona fisica sia un cittadino di uno Stato membro che, a tale titolo, può beneficiare di tale libertà – costituisce una questione preliminare che, allo stato attuale del diritto dell'Unione, può trovare risposta solo nel diritto nazionale applicabile. Quindi, soltanto qualora risulti che tale società beneficia effettivamente della libertà

di stabilimento, tenuto conto delle condizioni enunciate dall'art. 54 TFUE, occorre accertare se detta società si trovi di fronte a una restrizione di tale libertà ai sensi dell'art. 49 TFUE (v. sentenze *Daily Mail and General Trust*, [27 settembre 1988, causa 81/87, EU:C:1988:456], punti 19-23; 5 novembre

2002, causa C-208/00, *Überseering*, Racc. pag. I-9919, punti 67-70, nonché *Cartesio*, [16 dicembre 2008, causa C-210/06, EU:C:2008:723], punto 109).

27. Uno Stato membro dispone pertanto della facoltà di definire sia il criterio di collegamento richiesto ad una società affinché essa possa ritenersi costituita ai sensi del suo diritto nazionale e, a tale titolo, possa beneficiare del diritto di stabilimento, sia quello necessario per continuare a mantenere detto status (sentenza *Cartesio*, cit., punto 110). Uno Stato membro ha pertanto la possibilità di imporre ad una società costituita in forza del suo ordinamento giuridico restrizioni al trasferimento della sede amministrativa effettiva di quest'ultima al di fuori del suo territorio affinché tale società possa conservare la personalità giuridica di cui beneficia in base al diritto di questo stesso Stato membro (sentenza *Überseering*, cit., punto 70).

28. Nella causa principale, il trasferimento nel Regno Unito della sede amministrativa effettiva della *National Grid Indus* non ha tuttavia inciso sul suo status di società di diritto olandese ai sensi di tale diritto, il quale applica, per quanto riguarda le società, la teoria della costituzione.

[...]

30. La facoltà di cui al punto 27 della presente sentenza non implica tuttavia in alcun modo che le regole del Trattato relative alla libertà di stabilimento non si applichino alla legislazione nazionale in materia di costituzione e di scioglimento delle società (v. sentenza *Cartesio*, cit., punto 112).

31. La normativa nazionale di cui alla causa principale non riguarda la determinazione delle condizioni richieste da uno Stato membro ad una società, costituita conformemente alla sua legislazione, affinché possa mantenere il proprio status di società di tale Stato membro dopo il trasferimento della propria sede amministrativa effettiva in un altro Stato membro. Al contrario, la suddetta normativa si limita a ricollegare ad un trasferimento di sede tra Stati membri, per le società costituite conformemente al diritto nazionale, conseguenze fiscali, senza che un tale trasferimento di sede incida sul loro status di società dello Stato membro in oggetto.

32. Nella causa principale, dal momento che il trasferimento nel Regno Unito della sede amministrativa effettiva della *National Grid Indus* non ha inciso sul suo status di società di diritto olandese, detto trasferimento non ha avuto effetto sulla possibilità, per tale società, di invocare l'art. 49 TFUE. In quanto società costituita conformemente alla legislazione di uno Stato membro ed avente la sede sociale nonché l'amministrazione centrale all'interno dell'Unione, essa beneficia, in forza dell'art. 54 TFUE, delle disposizioni del Trattato relative alla libertà di stabilimento e può pertanto avvalersi dei diritti che le derivano dall'art. 49 TFUE, in particolare al fine di mettere in discussione la legittimità di una tassazione impostale da tale Stato membro in occasione del trasferimento in un altro Stato membro della sua sede amministrativa effettiva.

33. Occorre pertanto risolvere la prima questione nel senso che una società costituita secondo il diritto di uno Stato membro, che trasferisce in un altro Stato membro la propria sede amministrativa effettiva, senza che tale trasferimento di sede incida sul suo status di società del primo Stato membro, può invocare l'art. 49 TFUE al fine di mettere in discussione la legittimità di un'imposta ad essa applicata dal primo Stato membro in occasione di tale trasferimento di sede ».

12 luglio 2012, *VALE Építési Kft*, causa C-378/10, EU:C:2012:440

*La società italiana VALE Costruzioni s.r.l., costituita e iscritta nel registro delle imprese di Roma dal 2000, nel febbraio 2006 chiedeva di essere cancellata dal registro, poiché intendeva trasferire la propria sede sociale e la propria attività in Ungheria, cessando l'attività in Italia. Conformemente a tale domanda, la società veniva cancellata dal registro italiano, nel quale era indicato «la società si è trasferita in Ungheria».*

*In seguito a tale cancellazione, il direttore della società VALE Costruzioni ed un'altra persona fisica costituivano la società VALE Építési Kft, società a responsabilità limitata di diritto ungherese. Il rappresentante di quest'ultima presentava domanda al tribunale commerciale di Budapest ai fini di*

*registrare la società secondo il diritto ungherese, chiedendo di indicare la società VALE Costruzioni come dante causa della società VALE Építési Kft. Tale domanda veniva tuttavia respinta, non potendo, secondo il diritto ungherese, una società costituita e registrata in Italia trasferire la propria sede sociale in Ungheria ed essere iscritta nel registro delle imprese in Ungheria quale dante causa di una società ungherese.*

*Investita della controversia, la Corte suprema ungherese (Legfels bb Bíróság) decideva di sospendere il giudizio, per sottoporre alla Corte di giustizia quattro questioni pregiudiziali.*

*Con i primi due quesiti il giudice nazionale mirava a comprendere se gli artt. 49 e 54 TFUE ostino ad una normativa nazionale che, pur prevedendo per le società di diritto interno la facoltà di trasformarsi, non consente la trasformazione di una società disciplinata dal diritto di un altro Stato membro in società di diritto nazionale mediante la costituzione di quest'ultima.*

*La Corte ha osservato:*

« 27. Certamente, secondo una giurisprudenza costante, una società costituita secondo un ordinamento giuridico nazionale esiste solo in forza della normativa nazionale che ne disciplina la costituzione e il funzionamento (v. sentenze del 27 settembre 1988, *Daily Mail and General Trust*, 81/87, Racc. pag. 5483, punto 19, e *Cartesio* [16 dicembre 2008, causa C-210/06, EU:C:2008:723], punto 104).

28. Del pari, è pacifico che, ai sensi dell'articolo 54 TFUE, dal momento che il diritto dell'Unione non ha fornito un'uniforme definizione delle società che possono beneficiare del diritto di stabilimento in funzione di un unico criterio di collegamento idoneo a determinare il diritto nazionale applicabile ad una società, la questione se l'articolo 49 TFUE si applichi ad una società che invoca la libertà fondamentale sancita da tale articolo costituisce una questione preliminare che, allo stato attuale del diritto dell'Unione, può trovare risposta solo nel diritto nazionale applicabile (sentenza del 29 novembre 2011, *National Grid Indus*, C-371/10, Racc. pag. I-12273, punto 26 e giurisprudenza ivi citata).

29. Da ultimo, uno Stato membro dispone quindi incontestabilmente della facoltà di definire sia il criterio di collegamento richiesto ad una società affinché essa possa ritenersi costituita ai sensi del suo diritto nazionale e, a tale titolo, possa beneficiare del diritto di stabilimento, sia quello necessario per continuare a mantenere detto status (citate sentenze *Cartesio*, punto 110, e *National Grid Indus*, punto 27).

30. Conformemente ai precetti che emergono da tale costante giurisprudenza, si deve rilevare che l'eventuale obbligo, in forza degli articoli 49 TFUE e 54 TFUE, di consentire una trasformazione transfrontaliera non pregiudica né tale facoltà, richiamata al punto precedente della presente sentenza, dello Stato membro ospitante né la determinazione, da parte di quest'ultimo, delle norme sulla costituzione e sul funzionamento della società risultante da una trasformazione transfrontaliera. [...]

32. Risulta quindi che l'espressione «nei limiti in cui detto diritto lo consenta», che compare alla fine del punto 112 della citata sentenza *Cartesio*, non può essere intesa come diretta a sottrarre a priori la normativa dello Stato membro ospitante relativa alla trasformazione delle società alla sfera di applicazione delle norme del Trattato FUE sulla libertà di stabilimento, bensì come indicante la semplice considerazione che una società creata secondo un ordinamento giuridico nazionale esiste solo in forza della normativa nazionale che «consente» così la costituzione della società, se le condizioni previste a tale titolo sono soddisfatte.

33. Alla luce di quanto precede, si deve concludere che una normativa nazionale che, pur prevedendo per le società nazionali la facoltà di trasformarsi, non consente la trasformazione di una società disciplinata dal diritto di un altro Stato membro rientra nell'ambito di applicazione degli articoli 49 TFUE e 54 TFUE. [...]



34. Per quanto concerne l'esistenza di una restrizione alla libertà di stabilimento, occorre rammentare che la nozione di stabilimento di cui alle disposizioni del Trattato relative alla libertà di stabilimento implica l'esercizio effettivo di un'attività economica per una durata di tempo indeterminata, mercé l'insediamento in pianta stabile nello Stato membro ospitante. Essa presuppone, pertanto, un insediamento effettivo della società interessata in tale Stato e l'esercizio quivi di un'attività economica reale (sentenza del 12 settembre 2006, Cadbury Schweppes e Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04, Racc. pag. I-7995, punto 54 nonché la giurisprudenza ivi citata).

36. È necessario considerare che, poiché la normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale prevede solo la trasformazione di una società che ha già la propria sede nello Stato membro interessato, detta normativa istituisce una differenza di trattamento tra società a seconda della natura interna o transfrontaliera della trasformazione, tale da dissuadere le società che hanno la propria sede in altri Stati membri dall'esercitare la libertà di stabilimento sancita dal Trattato, e costituisce pertanto una restrizione ai sensi degli articoli 49 TFUE e 54 TFUE (v., in tal senso, sentenza SEVIC Systems, cit., punti 22 e 23).

37. Per quanto concerne l'eventuale giustificazione della restrizione di cui trattasi, è vero che la Corte ha riconosciuto, al punto 27 della citata sentenza SEVIC Systems, che le fusioni transfrontaliere pongono problemi specifici, circostanza che vale anche per le trasformazioni transfrontaliere. Infatti, tali trasformazioni presuppongono la consecutiva applicazione di due diritti nazionali.

38. Si deve necessariamente constatare, anzitutto, che la differenza di trattamento a seconda della natura transfrontaliera o interna della trasformazione non può essere giustificata dall'assenza di norme di diritto derivato dell'Unione. Infatti, è d'uopo ricordare che, anche se tali norme sono senz'altro utili a facilitare le trasformazioni transfrontaliere, la loro esistenza non può essere eretta a presupposto per l'attuazione della libertà di stabilimento sancita dagli articoli 49 TFUE e 54 TFUE (v., per quanto riguarda le fusioni transfrontaliere, sentenza SEVIC Systems, [13 dicembre 2005, causa C-411/03, EU:C:2005:762], punto 26).

39. Per quanto concerne una giustificazione per ragioni imperative d'interesse generale quali la tutela degli interessi dei creditori, dei soci di minoranza e dei lavoratori, nonché la tutela dell'efficacia dei controlli fiscali e della lealtà nei rapporti commerciali, è pacifico che tali ragioni possono giustificare una restrizione alla libertà di stabilimento, a condizione che tale misura restrittiva sia atta a garantire la realizzazione degli obiettivi perseguiti e non ecceda quanto necessario per raggiungerli (v. sentenza SEVIC Systems, cit., punti 28 e 29).

40. Orbene, nella fattispecie, una tale giustificazione non sussiste. Infatti, il diritto ungherese non consente, in generale, le trasformazioni transfrontaliere, con la conseguenza di impedire la realizzazione di tali operazioni anche quando non siano minacciati gli interessi menzionati al punto precedente. In ogni caso, una tale regola eccede quanto necessario a raggiungere gli obiettivi di tutela di detti interessi (v., per quanto riguarda le fusioni transfrontaliere, sentenza SEVIC Systems, cit., punto 30).

41. Stanti tali premesse, si deve rispondere alle prime due questioni dichiarando che gli articoli 49 TFUE e 54 TFUE devono essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale che, pur prevedendo per le società di diritto interno la facoltà di trasformarsi, non consente, in generale, la trasformazione di una società disciplinata dal diritto di un altro Stato membro in società di diritto nazionale mediante la costituzione di quest'ultima».

*Con la terza e la quarta questione, il giudice del rinvio chiedeva, in sostanza, se, ai sensi degli artt. 49 e 54 TFUE, lo Stato membro ospitante possa rifiutare, per le trasformazioni transfrontaliere, l'indicazione di «dante causa», essendo tale menzione nel registro delle imprese prevista per le trasformazioni interne, e se e in quale misura esso sia obbligato a tenere conto dei documenti che promanano dalle autorità dello Stato membro di origine nel corso del procedimento di registrazione della società.*

*La Corte ha in proposito osservato:*

« 43. [...] siccome il diritto derivato dell'Unione non prevede, allo stato attuale, una disciplina specifica delle trasformazioni transfrontaliere, le disposizioni che consentono l'attuazione di una tale operazione possono essere reperite soltanto nel diritto nazionale, ossia nel diritto dello Stato membro di origine applicabile alla società che intende trasformarsi e in quello dello Stato membro ospitante che si applicherà alla società risultante da tale trasformazione.[...]

45. In secondo luogo, se è vero che dagli articoli 49 TFUE e 54 TFUE non è possibile derivare regole specifiche atte a sostituirsi alle disposizioni nazionali, l'applicazione di queste ultime disposizioni non è esente da controlli alla luce di detti articoli.

46. Infatti, come risulta dalla risposta fornita alle prime due questioni, gli articoli 49 TFUE e 54 TFUE obbligano uno Stato membro, che preveda per le società di diritto interno la facoltà di trasformarsi, a concedere tale medesima facoltà alle società disciplinate dal diritto di un altro Stato membro che intendano trasformarsi in società di diritto nazionale del primo Stato membro.

47. Pertanto, l'applicazione delle disposizioni nazionali deve essere effettuata nel rispetto di tale obbligo in forza degli articoli 49 TFUE e 54 TFUE.

48. Occorre ricordare in proposito che, in numerosi ambiti, per costante giurisprudenza, in mancanza di una disciplina dell'Unione in materia, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro stabilire le modalità intese a garantire la tutela dei diritti riconosciuti ai singoli in forza del diritto dell'Unione, a condizione, tuttavia, che dette modalità non siano meno favorevoli di quelle che riguardano situazioni analoghe di natura interna (principio di equivalenza) e che esse non rendano in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (principio di effettività) (v., in tal senso, per quanto riguarda la ripetizione dell'indebito, sentenza del 22 ottobre 1998, IN. CO. GE. '90 e a., da C-10/97 a C-22/97, Racc. pag. I-6307, punto 25; per quanto riguarda il diritto amministrativo, sentenza del 7 giugno 2007, van der Weerd e a., da C-222/05 a C-225/05, Racc. pag. I-4233, punto 28; per quanto riguarda la responsabilità extracontrattuale di uno Stato membro, sentenza del 24 marzo 2009, Danske Slagterier, C-445/06, Racc. pag. I-2119, punto 31, nonché, per quanto riguarda il requisito di un attestato ai fini un beneficio fiscale, sentenza del 30 giugno 2011, Meilicke e a., C-262/09, Racc. pag. I-5669, punto 55 e giurisprudenza ivi citata).

49. Orbene, si deve necessariamente constatare che la logica sottesa a tale giurisprudenza vale anche nel contesto giuridico esistente nel procedimento principale. Infatti, come in tale giurisprudenza, il soggetto dispone di un diritto conferito dall'ordinamento giuridico dell'Unione, nella fattispecie il diritto di effettuare una trasformazione transfrontaliera, la cui attuazione dipende, in assenza di norme dell'Unione, dall'applicazione del diritto nazionale.

50. A tale proposito occorre osservare che la determinazione, da parte dello Stato membro ospitante, del diritto interno applicabile che consente l'attuazione di una trasformazione transfrontaliera non è di per sé idonea a rimettere in discussione il rispetto degli obblighi derivanti dagli articoli 49 TFUE e 54 TFUE.

51. Infatti, è pacifico che una trasformazione transfrontaliera porta, nello stato membro ospitante, alla costituzione di una società secondo il diritto di tale Stato membro. Orbene, una società costituita secondo un ordinamento giuridico nazionale esiste solo in forza della normativa nazionale che ne disciplina la costituzione e il funzionamento (v. citate sentenze *Daily Mail and General Trust*, punto 19, e *Cartesio*, punto 104).

52. Pertanto, nella fattispecie non è possibile mettere in discussione l'applicazione, da parte dell'Ungheria, delle disposizioni del suo diritto nazionale relative a trasformazioni interne che disciplinano la costituzione e il funzionamento di una società, come le regole relative alla preparazione del bilancio e dell'inventario del patrimonio.

53. In terzo luogo, in considerazione delle questioni del giudice del rinvio relative all'attuazione dell'operazione oggetto del procedimento principale, occorre esplicitare gli obblighi derivanti dai principi di equivalenza e di effettività nel cui quadro avviene l'applicazione del diritto nazionale.

54. Per quanto attiene, da un lato, al principio di equivalenza, occorre rilevare che, in forza di tale principio, uno Stato membro non è tenuto a trattare le operazioni transfrontaliere in maniera più favorevole rispetto alle operazioni interne. Tale principio comporta unicamente che le modalità previste dal diritto nazionale a garanzia della salvaguardia dei diritti conferiti ai singoli dal diritto dell'Unione non possono essere meno favorevoli di quelle che disciplinano le situazioni analoghe di tipo interno.

55. Pertanto, se la normativa di uno Stato membro prevede, nell'ambito di una trasformazione interna, una stretta continuità giuridica ed economica tra la società dante causa che ha chiesto la trasformazione e la società avente causa trasformata, tale requisito può essere imposto anche nell'ambito di una trasformazione transfrontaliera.

56. Tuttavia, il rifiuto da parte delle autorità di uno Stato membro di indicare nel registro delle imprese, in occasione di una trasformazione transfrontaliera, la società dello Stato membro di origine in quanto «dante causa» della società trasformata non è compatibile con il principio di equivalenza qualora si proceda all'iscrizione di tale menzione della società dante causa in occasione di trasformazioni interne. A tal fine è d'uopo rilevare che la menzione di «dante causa» nel registro delle imprese, indipendentemente dal carattere interno o transfrontaliero della trasformazione, può essere utile in particolare per informare i creditori della società che si è trasformata. Peraltro, il governo ungherese non ha addotto nessuna ragione a giustificazione del fatto che una tale menzione sia riservata alle trasformazioni interne.

57. Pertanto, il diniego di far comparire nel registro delle imprese ungherese la menzione VALE Costruzioni come «dante causa» è incompatibile con il principio di equivalenza.

58. Per quanto concerne, dall'altro lato, il principio di effettività, nel caso di specie si pone la questione di sapere quale rilevanza lo Stato membro ospitante debba riservare, nell'ambito del procedimento relativo a una domanda di registrazione, ai documenti che provengono dalle autorità dello Stato membro d'origine. Nell'ambito della controversia principale, tale questione riguarda l'esame che le autorità ungheresi devono effettuare per sapere se la VALE Costruzioni si sia svincolata dal diritto italiano conformemente alle condizioni previste da quest'ultimo, conservando nel contempo la sua personalità giuridica che le consente quindi di trasformarsi in società di diritto ungherese.

59. Pur costituendo tale esame il collegamento indispensabile tra il procedimento di registrazione nello Stato membro d'origine e quello nello Stato membro ospitante, resta il fatto che, in assenza di norme di diritto dell'Unione, il procedimento di registrazione nello Stato membro ospitante è disciplinato dal diritto di quest'ultimo, che quindi, in linea di principio, determina anche le prove che la società richiedente la trasformazione deve fornire per dimostrare che le condizioni compatibili con il diritto dell'Unione e imposte dallo Stato membro d'origine sono soddisfatte a tale proposito.

60. Orbene, una prassi delle autorità dello Stato membro ospitante che comporta il rifiuto, in generale, di tenere conto dei documenti che provengono dalle autorità dello Stato membro d'origine nel corso del procedimento di registrazione rischia di rendere impossibile, per la società richiedente la trasformazione, dimostrare che essa ha effettivamente rispettato i requisiti imposti dallo Stato membro d'origine, mettendo così in pericolo la realizzazione della trasformazione transfrontaliera che essa ha intrapreso.

61. Ne consegue che le autorità dello Stato membro ospitante sono obbligate, in forza del principio di effettività, a tenere conto, in occasione dell'esame di una domanda di registrazione di una società, dei documenti che provengono dalle autorità dello Stato membro d'origine che dimostrano che tale società ha effettivamente rispettato le condizioni poste da quest'ultimo, purché esse siano compatibili con il diritto dell'Unione ».

17 luglio 2014, *Angelo Alberto Torresi e Pierfrancesco Torresi c. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Macerata*, cause riunite C-58/13 e C-59/13, EU:C:2014:2088

*I sig.ri Torresi, dopo aver conseguito la laurea in giurisprudenza in Italia, ottenevano entrambi una laurea in giurisprudenza in Spagna e, il 1 dicembre 2011, venivano iscritti come avvocati nell'albo dell'ordine degli avvocati di Santa Cruz de Tenerife.*

*Il 17 marzo 2012 i sig.ri Torresi presentavano al Consiglio dell'ordine degli avvocati di Macerata, a norma dell'art. 6 del d.lgs. 96/2001 (di attuazione della direttiva 98/5 volta a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquistata la qualifica), una domanda di iscrizione nella sezione speciale dell'albo degli avvocati riservata agli avvocati che hanno ottenuto la qualifica in uno Stato membro diverso dall'Italia.*

*Poiché il Consiglio dell'ordine di Macerata non si pronunciava entro il termine previsto, i signori Torresi adivano il Consiglio Nazionale Forense per ottenere una decisione in merito alle loro domande di iscrizione. A sostegno dei loro ricorsi, facevano valere che le iscrizioni richieste erano soggette alla sola condizione imposta dalla normativa in vigore, vale a dire la presentazione del «certificato di iscrizione presso l'autorità competente dello Stato membro di origine», che, nella fattispecie, era il Regno di Spagna.*

*Il Consiglio Nazionale Forense, nutrendo dubbi quanto all'interpretazione e alla validità dell'art. 3 della direttiva 98/5, ha sospeso il procedimento, ponendo due quesiti alla Corte.*

*In primo luogo, il giudice nazionale domandava se l'art. 3 della direttiva 98/5, alla luce del principio generale del divieto di abuso del diritto, osti ad una prassi nazionale che consenta alle autorità nazionali di respingere le domande di iscrizione all'albo degli avvocati stabiliti qualora sussistano circostanze oggettive tali da ritenere realizzata la fattispecie dell'abuso del diritto dell'Unione. La Corte ha in proposito osservato:*

« 35. Occorre anzitutto ricordare che, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva 98/5, essa ha lo scopo di facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello nel quale è stata acquisita la qualifica professionale.

36. A tale riguardo, la Corte ha già avuto modo di constatare che tale direttiva istituisce un meccanismo di mutuo riconoscimento dei titoli professionali degli avvocati migranti che desiderino esercitare con il titolo conseguito nello Stato membro di origine (v. sentenza Lussemburgo/Parlamento e Consiglio, C-168/98, EU:C:2000:598, punto 56).

37. Inoltre, come emerge dal suo considerando 6, con la direttiva 98/5 il legislatore dell'Unione ha inteso, in particolare, porre fine alle disparità tra le norme nazionali relative ai requisiti d'iscrizione presso le autorità competenti, da cui derivavano ineguaglianze ed ostacoli alla libera circolazione (v. sentenze Commissione/Lussemburgo, C-193/05, EU:C:2006:588, punto 34, e Wilson, EU:C:2006:587, punto 64).

38. In tale contesto, l'articolo 3 della direttiva 98/5 provvede ad armonizzare completamente i requisiti preliminari richiesti ai fini di esercitare il diritto di stabilimento conferito da tale direttiva, prevedendo che l'avvocato che intende esercitare in uno Stato membro diverso da quello nel quale ha acquisito la sua qualifica professionale deve iscriversi presso l'autorità competente di detto Stato membro, la quale è tenuta a procedere a tale iscrizione «su presentazione del documento attestante l'iscrizione di questi presso la corrispondente autorità competente dello Stato membro di origine» (v., in tal senso, sentenze Commissione/Lussemburgo, EU:C:2006:588, punti 35 e 36, nonché Wilson, EU:C:2006:587, punti 65 e 66).

39. A tale proposito, la Corte ha già statuito che la presentazione all'autorità competente dello Stato membro ospitante di un certificato di iscrizione presso l'autorità competente dello Stato membro di origine risulta l'unico requisito cui dev'essere subordinata l'iscrizione dell'interessato nello Stato membro ospitante, che gli consente di esercitare la sua attività in quest'ultimo Stato membro con il

suo titolo professionale di origine (v. sentenze Commissione/Lussemburgo, EU:C:2006:588, punto 37, e Wilson, EU:C:2006:587, punto 67).

40. Occorre pertanto rilevare che i cittadini di uno Stato membro quali i sigg. Torresi, che presentano all'autorità competente di tale Stato membro il loro certificato di iscrizione presso l'autorità competente di un altro Stato membro, soddisfano, in linea di principio, tutti i requisiti necessari per essere iscritti, avvalendosi del titolo professionale conseguito in quest'ultimo Stato membro, all'albo degli avvocati stabiliti del primo Stato membro.

41. Tuttavia, secondo il giudice del rinvio, i sigg. Torresi non potrebbero, nel caso di specie, avvalersi dell'articolo 3 della direttiva 98/5, dal momento che l'acquisizione della qualifica professionale di avvocato in uno Stato membro diverso dalla Repubblica italiana avrebbe il solo scopo di eludere l'applicazione del diritto di quest'ultima che disciplina l'accesso alla professione di avvocato e costituirebbe pertanto un abuso del diritto di stabilimento, contrario agli obiettivi di tale direttiva.

42. A tale riguardo, occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante della Corte, i singoli non possono avvalersi fraudolentemente o abusivamente delle norme dell'Unione (v., in particolare, sentenze Halifax e a., C-255/02, EU:C:2006:121, punto 68, nonché SICES e a., C-155/13, EU:C:2014:145, punto 29).

43. In particolare, quanto alla lotta contro l'abuso della libertà di stabilimento, uno Stato membro ha il diritto di adottare misure volte ad impedire che, grazie alle possibilità offerte dal Trattato FUE, taluni dei suoi cittadini tentino di sottrarsi abusivamente alle norme delle loro leggi nazionali (v. sentenza Inspire Art, C-167/01, EU:C:2003:512, punto 136).

44. L'accertamento dell'esistenza di una pratica abusiva richiede che ricorrano un elemento oggettivo e un elemento soggettivo (v. sentenza SICES e a., EU:C:2014:145, punto 31).

45. Per quanto riguarda l'elemento oggettivo, deve risultare da un insieme di circostanze oggettive che, nonostante il rispetto formale delle condizioni previste dalla normativa dell'Unione, l'obiettivo perseguito da tale normativa non è stato raggiunto (v. sentenza SICES e a., EU:C:2014:145, punto 32 e giurisprudenza ivi citata).

46. Quanto all'elemento soggettivo, deve risultare che sussiste una volontà di ottenere un vantaggio indebito derivante dalla normativa dell'Unione mediante la creazione artificiosa delle condizioni necessarie per il suo ottenimento (v., in tal senso, sentenza O. e B., C-456/12, EU:C:2014:135, punto 58 e giurisprudenza ivi citata).

47. Come ricordato al punto 35 della presente sentenza, lo scopo della direttiva 98/5 consiste nel facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello nel quale è stata acquisita la qualifica professionale.

48. A tale riguardo, si deve considerare che il diritto dei cittadini di uno Stato membro di scegliere, da un lato, lo Stato membro nel quale desiderano acquisire il loro titolo professionale e, dall'altro, quello in cui hanno intenzione di esercitare la loro professione è inerente all'esercizio, in un mercato unico, delle libertà fondamentali garantite dai Trattati (v., in tal senso, sentenza Commissione/Spagna, C-286/06, EU:C:2008:586, punto 72).

49. Pertanto, il fatto che un cittadino di uno Stato membro che ha conseguito una laurea in tale Stato si rechi in un altro Stato membro al fine di acquisirvi la qualifica professionale di avvocato e faccia in seguito ritorno nello Stato membro di cui è cittadino per esercitarvi la professione di avvocato, con il titolo professionale ottenuto nello Stato membro in cui tale qualifica è stata acquisita, costituisce uno dei casi in cui l'obiettivo della direttiva 98/5 è conseguito e non può costituire, di per sé, un abuso del diritto di stabilimento risultante dall'articolo 3 della direttiva 98/5.

50. Inoltre, il fatto che il cittadino di uno Stato membro abbia scelto di acquisire un titolo professionale in un altro Stato membro, diverso da quello in cui risiede, allo scopo di beneficiare di una normativa più favorevole non consente, di per sé, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 91 e 92 delle conclusioni, di concludere nel senso della sussistenza di un abuso del diritto.

51. Peraltro, una siffatta constatazione non può essere inficiata dal fatto che la presentazione di una domanda di iscrizione all'albo degli avvocati stabiliti presso l'autorità competente dello Stato

membro ospitante ha avuto luogo poco tempo dopo il conseguimento del titolo professionale nello Stato membro di origine. Come infatti rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 93 e 94 delle conclusioni, l'articolo 3 della direttiva 98/5 non prevede in alcun modo che l'iscrizione, presso l'autorità competente dello Stato membro ospitante, di un avvocato che intende esercitare in uno Stato membro diverso da quello in cui ha acquisito la sua qualifica professionale possa essere subordinata alla condizione che venga svolto un periodo di pratica come avvocato nello Stato membro di origine ».

*La seconda questione mirava a comprendere se la validità dell'art. 3 della direttiva 98/5 potesse essere inficiata dalla violazione dell'art. 4, par. 2, TUE, nella misura in cui l'art. 3 consente l'elusione della disciplina di uno Stato membro che subordina l'accesso alla professione forense al superamento di un esame di Stato, laddove la previsione di siffatto esame è disposta dalla Costituzione di detto Stato e fa parte dei principi fondamentali a tutela degli utenti delle attività professionali e della corretta amministrazione della giustizia. Al riguardo la Corte ha statuito che:*

« 56. A tale proposito, occorre rilevare che l'articolo 3 della direttiva 98/5 riguarda unicamente il diritto di stabilirsi in uno Stato membro per esercitarvi la professione di avvocato con il titolo professionale ottenuto nello Stato membro di origine. Tale disposizione non disciplina l'accesso alla professione di avvocato né l'esercizio di tale professione con il titolo professionale rilasciato nello Stato membro ospitante.

57. Ne risulta necessariamente che una domanda di iscrizione all'albo degli avvocati stabiliti, presentata ai sensi dell'articolo 3 della direttiva 98/5, non è tale da consentire di eludere l'applicazione della legislazione dello Stato membro ospitante relativa all'accesso alla professione di avvocato.

58. Pertanto, come riconosciuto in udienza dal governo italiano, si deve ritenere che l'articolo 3 della direttiva 98/5, consentendo ai cittadini di uno Stato membro che ottengano il loro titolo professionale di avvocato in un altro Stato membro di esercitare la professione di avvocato nello Stato di cui sono cittadini con il titolo professionale ottenuto nello Stato membro di origine, non sia comunque tale da incidere sulle strutture fondamentali, politiche e costituzionali né sulle funzioni essenziali dello Stato membro di origine ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE ».

25 ottobre 2017, *Polbud - Wykonawstwo sp. z o.o.*, causa C-106/16, EU:C:2017:804

*La Polbud, società a responsabilità limitata stabilita a Ł ck (Polonia), nel 2011 decideva di trasferire la sede legale in Lussemburgo e depositava conseguentemente un'istanza d'inserimento dell'annotazione relativa all'avvio della procedura di liquidazione presso il tribunale incaricato della tenuta del registro delle imprese (in prosieguo: il "giudice del registro"). Nel 2013 la sede legale della Polbud veniva effettivamente trasferita in Lussemburgo, e detta società abbandonava la denominazione «Polbud» per assumere quella di «Consoil Geotechnik».*

*Il 24 giugno 2013 la Polbud depositava, dinanzi al giudice del registro, istanza di cancellazione dal registro delle imprese polacco. Ai fini del procedimento di cancellazione, detta società veniva invitata a produrre la delibera dell'assemblea con indicazione del nome del custode dei libri sociali e dei documenti dell'impresa disciolta, i bilanci per i periodi dal 1 gennaio 2011 al 28 maggio 2013, sottoscritti dal liquidatore e dal soggetto incaricato della tenuta della contabilità, nonché la delibera dell'assemblea dei soci che approvava il rapporto sulle operazioni di liquidazione.*

*La Polbud dichiarava di non ritenere necessaria la produzione di tali documenti, in quanto la società non era stata sciolta, né si era proceduto alla ripartizione degli attivi della società tra i soci, e la domanda di cancellazione dal registro era stata presentata in ragione del trasferimento della sede legale della società in Lussemburgo.*

*Con decisione del 19 settembre 2013, il giudice del registro respingeva l'istanza di cancellazione per difetto di produzione dei citati documenti. Avverso tale decisione la Polbud, da ultimo, proponeva ricorso per cassazione dinanzi alla Corte suprema della Polonia, che sospendeva il giudizio per investire la Corte di giustizia di tre questioni pregiudiziali.*

*Con la terza questione, che la Corte ha ritenuto di esaminare per prima, il giudice del rinvio ha chiesto, in sostanza, se gli artt. 49 e 54 TFUE debbano essere interpretati nel senso che la libertà di stabilimento è applicabile ai trasferimenti della sede legale di una società costituita ai sensi del diritto di uno Stato membro verso il territorio di un altro Stato membro, ai fini della sua trasformazione in una società soggetta al diritto di tale secondo Stato membro, senza spostamento della sede effettiva della citata società.*

*Al riguardo, la Corte ha osservato che:*

«30. I governi polacco e austriaco sostengono che gli articoli 49 e 54 TFUE non si applicano ad un trasferimento di società quale quello di cui al procedimento principale. Secondo il governo austriaco, la libertà di stabilimento non può essere invocata quando il trasferimento non è motivato dall'esercizio di un'attività economica effettiva attraverso l'insediamento in pianta stabile nello Stato membro ospitante. Il governo polacco richiama, in particolare, le sentenze del 27 settembre 1988, *Daily Mail and General Trust* (81/87, EU:C:1988:456), e del 16 dicembre 2008, *Cartesio* (C-210/06, EU:C:2008:723), per giustificare le proprie conclusioni, secondo cui un trasferimento di società quale quello di cui al procedimento principale non rientra nella sfera di applicazione degli articoli 49 e 54 TFUE.

31. Siffatta tesi non può essere accolta.

32. Infatti, va rilevato che l'articolo 49 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 54 TFUE, accorda il beneficio della libertà di stabilimento alle società costituite in conformità alla legislazione di uno Stato membro e con la sede sociale, l'amministrazione centrale o il centro di attività principale all'interno dell'Unione europea. Pertanto, una società come la Polbud, che è stata costituita conformemente alla legislazione di uno Stato membro – nel caso di specie, alla legislazione polacca – può, in linea di principio, avvalersi di tale libertà.

33. In virtù dell'articolo 49, secondo comma, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 54 TFUE, la libertà di stabilimento delle società citate in quest'ultimo articolo comporta, in particolare, la costituzione e la gestione di tali società alle condizioni definite dalla legislazione dello Stato membro di stabilimento per le proprie società. Comprende quindi il diritto per una società costituita in conformità con la normativa di uno Stato membro di trasformarsi in una società disciplinata dal diritto di un altro Stato membro (v., in tal senso, sentenza del 27 settembre 1988, *Daily Mail and General Trust*, 81/87, EU:C:1988:456, punto 17), purché siano soddisfatte le condizioni stabilite dalla normativa di tale ultimo Stato membro e, in particolare, il criterio posto da detto Stato per collegare una società all'ordinamento giuridico nazionale.

34. A tal proposito va ricordato che, in assenza di uniformità nel diritto dell'Unione, la definizione del criterio di collegamento che determina il diritto nazionale applicabile ad una società rientra, conformemente all'articolo 54 TFUE, nella competenza di ciascuno Stato membro, avendo tale articolo posto sullo stesso piano la sede sociale, l'amministrazione centrale e il centro d'attività principale di una società come criteri di collegamento (v., in tal senso, sentenze del 27 settembre 1988, *Daily Mail and General Trust*, 81/87, EU:C:1988:456, punti da 19 a 21).

35. Ne discende, nel caso di specie, che la libertà di stabilimento conferisce alla Polbud, società di diritto polacco, il diritto di trasformarsi in una società di diritto lussemburghese purché siano soddisfatte le condizioni di costituzione definite dalla legislazione lussemburghese e, in particolare, il criterio adottato dal Lussemburgo ai fini del collegamento di una società al proprio ordinamento giuridico nazionale.

36. Siffatta conclusione non è messa in discussione dagli argomenti sollevati dai governi polacco e austriaco.

37. In primo luogo, l'argomento del governo austriaco relativo all'assenza di attività economica effettiva da parte della Polbud nello Stato membro ospitante non può essere accolto.

38. Infatti, la Corte ha dichiarato che rientra nella libertà di stabilimento una situazione come quella in cui una società costituita secondo il diritto di uno Stato membro nel quale ha la sua sede sociale desidera creare una succursale in un altro Stato membro, quand'anche detta società sia stata costituita, nel primo Stato membro, al solo scopo di stabilirsi nel secondo, nel quale essa svolgerebbe l'essenziale, se non il complesso, delle sue attività economiche (v., in tal senso, sentenza del 9 marzo 1999, *Centros*, C-212/97, EU:C:1999:126, punto 17). Allo stesso modo, la situazione in cui una società costituita secondo la legislazione di uno Stato membro desidera trasformarsi in una società retta dal diritto di un altro Stato membro, nel rispetto del criterio stabilito dal secondo Stato membro ai fini del collegamento di una società al proprio ordinamento giuridico nazionale, rientra nella libertà di stabilimento, quand'anche detta società svolga l'essenziale, se non il complesso, delle sue attività economiche nel primo Stato membro.

39. Occorre ancora ricordare che la questione dell'applicabilità degli articoli 49 e 54 TFUE è distinta dalla questione se uno Stato membro possa adottare misure atte a impedire che, in presenza delle possibilità offerte dal Trattato, i suoi cittadini tentino di sottrarsi abusivamente all'impero della propria legge nazionale, tenuto conto del fatto che, secondo una consolidata giurisprudenza, uno Stato membro può adottare simili misure (sentenze del 9 marzo 1999, *Centros*, C-212/97, EU:C:1999:126, punti 18 e 24, nonché del 30 settembre 2003, *Inspire Art*, C-167/01, EU:C:2003:512, punto 98).

40. Tuttavia, va rilevato che, come già dichiarato dalla Corte, il fatto di stabilire la sede, legale o effettiva, di una società, in conformità alla legislazione di uno Stato membro, al fine di beneficiare di una legislazione più vantaggiosa, non può costituire di per sé un abuso del diritto di stabilimento (v., in tal senso, sentenze del 9 marzo 1999, *Centros*, C-212/97, EU:C:1999:126, punto 27, e del 30 settembre 2003, *Inspire Art*, C-167/01, EU:C:2003:512, punto 96).

41. Ne consegue che, nel procedimento principale, la circostanza che si sia deciso di trasferire verso il Lussemburgo la sola sede legale della Polbud, senza trasferimento della sede effettiva di detta società, non può, di per sé, determinare l'esclusione di un simile trasferimento dalla sfera di applicazione degli articoli 49 e 54 TFUE.

42. In secondo luogo, per quanto concerne le sentenze del 27 settembre 1988, *Daily Mail and General Trust* (81/87, EU:C:1988:456), e del 16 dicembre 2008, *Cartesio* (C-210/06, EU:C:2008:723), non ne risulta, contrariamente a quanto sostenuto dal governo polacco, che il trasferimento della sede legale di una società debba necessariamente accompagnarsi al trasferimento della sua sede effettiva per rientrare nella libertà di stabilimento.

43. Per contro, da tali sentenze, così come dalla sentenza del 12 luglio 2012, *VALE* (C-378/10, EU:C:2012:440), discende che, allo stato attuale del diritto dell'Unione, ogni Stato membro ha la facoltà di definire il criterio di collegamento richiesto perché una società possa ritenersi costituita secondo la legislazione nazionale dello stesso. Nell'ipotesi in cui una società disciplinata dal diritto di uno Stato membro si trasformi in una società retta dal diritto di un altro Stato membro soddisfacendo le condizioni che la legislazione di quest'ultimo prevede affinché essa possa esistere nel suo ordinamento giuridico, detta facoltà, lungi dall'implicare una qualsiasi immunità della legislazione nazionale in materia di costituzione e di scioglimento delle società rispetto alle norme relative alla libertà di stabilimento, non può giustificare che detto Stato membro, imponendo, segnatamente, per una simile trasformazione transfrontaliera, condizioni più restrittive di quelle che disciplinano la trasformazione di una società all'interno dello Stato membro in questione, impedisca o dissuada la società in parola dal procedere a tale trasformazione transfrontaliera (v., in tal senso, sentenze del 27 settembre 1988, *Daily Mail and General Trust*, 81/87, EU:C:1988:456, punti da 19 a



21; del 16 dicembre 2008, Cartesio, C-210/06, EU:C:2008:723, punti da 109 a 112, nonché del 12 luglio 2012, VALE, C-378/10, EU:C:2012:440, punto 32).

44. Alla luce di quanto precede, si deve rispondere alla terza questione dichiarando che gli articoli 49 e 54 TFUE devono essere interpretati nel senso che la libertà di stabilimento è applicabile al trasferimento della sede legale di una società costituita ai sensi del diritto di uno Stato membro verso il territorio di un altro Stato membro, ai fini della sua trasformazione, conformemente alle condizioni poste dalla legislazione di tale secondo Stato membro, in una società soggetta al diritto di quest'ultimo, senza spostamento della sede effettiva della citata società ».

*Con la prima e con la seconda questione, che la Corte ha ritenuto necessario esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio ha chiesto, in sostanza, se gli artt. 49 e 54 TFUE debbano essere interpretati nel senso che ostano alla normativa di uno Stato membro che subordina il trasferimento della sede legale di una società, costituita ai sensi del diritto di uno Stato membro, verso il territorio di un altro Stato membro, ai fini della sua trasformazione in una società retta dal diritto di tale secondo Stato membro, in conformità alle condizioni previste dalla legislazione di quest'ultimo, alla liquidazione della prima società.*

*In merito alla sussistenza di una restrizione alla libertà di stabilimento la Corte ha osservato che:*

« 46. L'articolo 49 TFUE impone la soppressione delle restrizioni alla libertà di stabilimento. Per consolidata giurisprudenza, devono essere considerati come restrizioni alla libertà di stabilimento tutti i provvedimenti che vietano, ostacolano o rendono meno attraente l'esercizio di tale libertà (sentenza del 29 novembre 2011, National Grid Indus, C-371/10, EU:C:2011:785, punto 36 e giurisprudenza ivi citata).

47. Nel caso di specie, discende dalla domanda di pronuncia pregiudiziale che il trasferimento della sede di una società di diritto polacco in uno Stato membro diverso dalla Repubblica di Polonia non comporta, ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, della legge sul diritto internazionale privato, la perdita della personalità giuridica. Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 46 delle sue conclusioni, il diritto polacco riconosce in tal modo la possibilità, nel caso di specie, della prosecuzione della personalità giuridica della Polbud attraverso la Consoil Geotechnik.

48. Tuttavia, ai sensi dell'articolo 270, punto 2, del codice delle società commerciali, nonché dell'articolo 272 dello stesso codice, la delibera dei soci relativa al trasferimento di sede in uno Stato membro diverso dalla Repubblica di Polonia, adottata in applicazione dell'articolo 562, paragrafo 1, del summenzionato codice, comporta lo scioglimento della società in esito alla procedura di liquidazione. Inoltre, discende dall'articolo 288, paragrafo 1, dello stesso codice che, in difetto di liquidazione, una società che intende trasferire la sede in uno Stato membro diverso dalla Repubblica di Polonia non può essere cancellata dal registro delle imprese.

49. Pertanto, nonostante in linea di principio possa trasferire la propria sede legale in uno Stato membro diverso dalla Repubblica di Polonia senza perdere la personalità giuridica, una società di diritto polacco, quale la Polbud, che intende effettuare un tale trasferimento, può ottenere la propria cancellazione dal registro delle imprese polacco solo a condizione di aver proceduto alla liquidazione.

50. A tal proposito va precisato che, secondo la domanda di pronuncia pregiudiziale, le operazioni di liquidazione comprendono la conclusione degli affari correnti e la riscossione dei crediti della società, l'adempimento degli obblighi e la realizzazione degli attivi, il soddisfacimento dei creditori o la costituzione di garanzie in loro favore, la presentazione dei bilanci risultanti da tali operazioni nonché la designazione di un custode dei libri e dei documenti della società in liquidazione.

51. Alla luce di ciò, si deve considerare che, richiedendo la liquidazione della società, la normativa nazionale di cui al procedimento principale è tale da ostacolare, se non addirittura impedire, la trasformazione transfrontaliera di una società e costituisce, pertanto, una restrizione alla libertà di

stabilimento (v., in tal senso, sentenza del 16 dicembre 2008, Cartesio, C-210/06, EU:C:2008:723, punti 112 e 113) ».

*Quanto alla giustificazione della restrizione alla libertà di stabilimento, la Corte ha rilevato che:*

« 52. Risulta da una giurisprudenza costante della Corte che una simile restrizione alla libertà di stabilimento può essere ammessa solo se giustificata da motivi imperativi di interesse generale. Inoltre, dev'essere idonea a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non deve eccedere quanto necessario per raggiungerlo (sentenza del 29 novembre 2011, National Grid Indus, C-371/10, EU:C:2011:785, punto 42 e giurisprudenza ivi citata).

53. In primo luogo, il giudice del rinvio considera che la restrizione alla libertà di stabilimento si giustifica, nel caso di specie, con l'obiettivo della tutela dei creditori, dei soci di minoranza e dei dipendenti della società trasferita.

54. A tal proposito, va ricordato che la tutela degli interessi dei creditori e dei soci di minoranza è ricompresa tra le ragioni imperative d'interesse generale riconosciute dalla Corte (v., in tal senso, sentenza del 13 dicembre 2005, SEVIC Systems, C-411/03, EU:C:2005:762, punto 28 e giurisprudenza ivi citata). Lo stesso vale per la tutela dei lavoratori (v., in tal senso, sentenza del 21 dicembre 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punto 73 e giurisprudenza ivi citata).

55. Pertanto, gli articoli 49 e 54 TFUE non ostano, in linea di principio, a misure di uno Stato membro volte ad evitare che gli interessi dei creditori, dei soci di minoranza nonché dei lavoratori di una società, che è stata costituita in conformità al diritto dello stesso e continua ad esercitare la propria attività nel territorio nazionale, siano ingiustamente colpiti dal trasferimento della sede legale di detta società e dalla sua trasformazione in una società retta dal diritto di un altro Stato membro.

56. Tuttavia, ai sensi della consolidata giurisprudenza citata al punto 52 della presente sentenza, va parimenti verificato se la restrizione di cui al procedimento principale sia idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo di tutela degli interessi dei creditori, dei soci di minoranza e dei dipendenti, e non vada al di là di quanto necessario per raggiungere tale obiettivo.

57. Nel caso di specie, la normativa polacca prevede un obbligo di liquidazione della società che intende trasferire la propria sede legale in uno Stato membro diverso dalla Repubblica di Polonia.

58. Va rilevato che tale normativa prevede, generalmente, un obbligo di liquidazione, senza tener conto del rischio effettivo di una lesione degli interessi dei creditori, dei soci di minoranza e dei dipendenti e senza che sia consentito optare per misure meno restrittive capaci di salvaguardare detti interessi. Per quanto concerne, in particolare, gli interessi dei creditori, come rilevato dalla Commissione europea, la costituzione di garanzie bancarie o di altre garanzie equivalenti può offrire una tutela adeguata di tali interessi.

59. Ne consegue che l'obbligo di liquidazione imposto dalla normativa nazionale di cui al procedimento principale va al di là di quanto necessario per raggiungere l'obiettivo della tutela degli interessi menzionati al punto 56 della presente sentenza.

60. In secondo luogo, il governo polacco invoca l'obiettivo del contrasto alle pratiche abusive per giustificare la normativa nazionale di cui al procedimento principale.

61. A tal proposito, gli Stati membri possono adottare tutte le misure tali da prevenire o sanzionare le frodi (sentenza del 9 marzo 1999, Centros, C-212/97, EU:C:1999:126, punto 38).

62. Tuttavia, discende dalla giurisprudenza citata al punto 40 della presente sentenza che il fatto di stabilire la sede, legale o effettiva, di una società in conformità alla legislazione di uno Stato membro al fine di beneficiare di una legislazione più vantaggiosa non può costituire di per sé un abuso.

63. Inoltre, la mera circostanza che una società trasferisca la propria sede in un altro Stato membro non può fondare una presunzione generale di frode, né giustificare una misura che pregiudichi l'esercizio di una libertà fondamentale garantita dal Trattato (v., per analogia, sentenza del 29 novembre 2011, National Grid Indus, C-371/10, EU:C:2011:785, punto 84).

64. Dal momento che l'obbligo generale di attuare una procedura di liquidazione si risolve nel costituire una presunzione generale di esistenza di un abuso, si deve ritenere che una normativa come quella di cui al procedimento principale, che impone un simile obbligo, sia sproporzionata.

65. Alla luce di quanto precede, si deve rispondere alla prima e alla seconda questione dichiarando che gli articoli 49 e 54 TFUE devono essere interpretati nel senso che ostano alla normativa di uno Stato membro che subordina il trasferimento della sede legale di una società costituita ai sensi del diritto di uno Stato membro verso il territorio di un altro Stato membro, ai fini della sua trasformazione in una società soggetta al diritto di tale secondo Stato membro, conformemente alle condizioni poste dalla legislazione di quest'ultimo, alla liquidazione della prima società ».

Sentenza del dell'8 marzo 2017, *Euro Park Service c. Ministre des finances et des Comptes publics*, in causa C-14/16, ECLI:EU:C:2017:177.

*La Cairnbulg, società di diritto francese, è stata oggetto di un'operazione di scioglimento senza liquidazione da parte e a favore del suo socio unico, Euro Park, società di diritto lussemburghese. In tale occasione, la Cairnbulg ha optato, nella sua dichiarazione fiscale per l'esercizio conclusosi il 26 novembre 2004, per il regime speciale delle fusioni di cui agli articoli 210 A e seguenti del codice generale delle imposte francese (in prosieguo: il «CGI»). Essa non ha, di conseguenza, assoggettato all'imposta sulle società le plusvalenze nette e gli utili derivanti dagli attivi da essa conferiti all'Euro Park. Con atto notarile del 19 aprile 2005, i conferimenti della Cairnbulg sono stati valutati al loro valore contabile netto, ossia a EUR 9 387 700. Alla stessa data, tali conferimenti sono stati ceduti dall'Euro Park alla SCI IBC Ferrier al prezzo di EUR 15 776 000, corrispondente al valore commerciale che detti conferimenti avevano maturato al 26 novembre 2004. A seguito di una verifica, l'amministrazione fiscale ha rimesso in discussione il beneficio del regime speciale delle fusioni, con la motivazione, da un lato, che la Cairnbulg non aveva richiesto l'autorizzazione ministeriale prevista all'articolo 210 C del CGI e, dall'altro, che tale autorizzazione non le sarebbe stata in ogni caso concessa, in quanto l'operazione non sarebbe stata giustificata da un motivo economico, ma avrebbe perseguito un obiettivo di frode o di evasione fiscali. Di conseguenza, sono state poste a carico dell'Euro Park, subentrata nei diritti e negli obblighi della Cairnbulg, maggiorazioni d'imposta e di contributi aggiuntivi all'imposta, unitamente alle penalità previste dal CGI in caso di inadempimento intenzionale. Il Consiglio di Stato, successivamente adito dall'Euro Park, si rivolgeva alla Corte di giustizia chiedendo l'interpretazione dell'articolo 11, paragrafo 1, della direttiva 90/434, e se le disposizioni dell'articolo 49 TFUE debbano essere interpretate nel senso che ostano a che una normativa nazionale, ai fini della lotta contro la frode o l'evasione fiscale, subordini il beneficio del regime fiscale comune applicabile alle fusioni e alle operazioni assimilate a una procedura di previa autorizzazione per quanto riguarda i soli conferimenti effettuati a favore di persone giuridiche straniere, escludendo quelli effettuati a favore di persone giuridiche di diritto nazionale. La Corte ha osservato:*

«18. Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il diritto dell'Unione consenta di valutare la compatibilità di una normativa nazionale, come quella discussa nel procedimento principale, alla luce del diritto primario, benché tale normativa sia stata adottata per recepire nel diritto interno la facoltà offerta all'articolo 11, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 90/434.

19. Secondo costante giurisprudenza, qualsiasi misura nazionale in un ambito che ha costituito oggetto di un'armonizzazione esauriente a livello dell'Unione europea dev'essere valutata alla luce delle disposizioni di tale misura di armonizzazione, e non di quelle del diritto primario (sentenza del 12 novembre 2015, Visnapuu, C-198/14, EU:C:2015:751, punto 40 e giurisprudenza ivi citata).

20. Di conseguenza, è necessario determinare se l'articolo 11, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 90/434 operi un'armonizzazione siffatta.

21. Nel caso di specie, è sufficiente constatare che dalla formulazione di tale disposizione emerge chiaramente che così non è.

22. Infatti, anzitutto, come emerge da detta formulazione, la suddetta disposizione riconosce agli Stati membri soltanto la facoltà di rifiutare di applicare in tutto o in parte le disposizioni della suddetta direttiva, o di revocarne il beneficio qualora un'operazione rientrante nel suo ambito di applicazione, come un'operazione di fusione che interessi società di Stati membri differenti (operazione di fusione transfrontaliera), abbia come obiettivo principale o come uno degli obiettivi principali la frode o l'evasione fiscale (v., in tal senso, sentenza del 17 luglio 1997, *Leur-Bloem*, C-28/95, EU:C:1997:369, punto 38).

23. Inoltre, nell'ambito di tale riserva di competenza, questa stessa disposizione autorizza gli Stati membri a prevedere una presunzione di frode o di evasione fiscali quando l'operazione di fusione non sia effettuata per valide ragioni economiche (v., in tal senso, sentenza del 17 luglio 1997, *Leur-Bloem*, C-28/95, EU:C:1997:369, punto 39).

24. Infine, per quanto riguarda l'esercizio di una simile facoltà e l'attuazione di tale presunzione, dalla giurisprudenza della Corte emerge che, in mancanza di disposizioni di diritto dell'Unione più precise al riguardo, spetta agli Stati membri determinare, nel rispetto del principio di proporzionalità, le modalità necessarie ai fini dell'applicazione dell'articolo 11, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 90/434 (v., in tal senso, sentenza del 17 luglio 1997, *Leur-Bloem*, C-28/95, EU:C:1997:369, punto 43).

25. Ciò considerato, occorre rilevare che tale disposizione non è volta, per quanto riguarda le misure relative alla lotta alla frode e all'evasione fiscali, a operare un'armonizzazione esauriente a livello dell'Unione.

26. Di conseguenza, si deve rispondere alla prima questione posta che, poiché l'articolo 11, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 90/434 non opera un'armonizzazione esauriente, il diritto dell'Unione consente di valutare la compatibilità di una normativa nazionale, come quella discussa nel procedimento principale, alla luce del diritto primario, benché tale normativa sia stata adottata per recepire nel diritto interno la facoltà offerta a tale disposizione. [...]

27. Con la sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 49 TFUE debba essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale, come quella di cui al procedimento principale, che, nel caso di un'operazione di fusione transfrontaliera, subordini la concessione dei vantaggi fiscali applicabili a un'operazione siffatta ai sensi della direttiva 90/434, nella fattispecie il riporto dell'imposizione delle plusvalenze inerenti ai beni conferiti a una società stabilita in un altro Stato membro da una società francese, a una procedura di previa autorizzazione nell'ambito della quale, per ottenere tale autorizzazione, il contribuente deve dimostrare che l'operazione interessata è giustificata da una ragione economica, che non ha come obiettivo principale o come uno degli obiettivi principali la frode o l'evasione fiscali e che le sue modalità consentono di garantire la futura imposizione delle plusvalenze in sospensione di imposta, mentre, nel caso di un'operazione di fusione interna, un simile riporto è concesso senza che il contribuente debba effettuare una simile procedura.

28. A tale riguardo, occorre ricordare che, come già precisato dalla Corte, un'operazione di fusione transfrontaliera costituisce una modalità particolare di esercizio della libertà di stabilimento, importante per il buon funzionamento del mercato interno, e rientra pertanto tra le attività economiche per le quali gli Stati membri sono tenuti al rispetto di tale libertà (v., in tal senso, sentenza del 13 dicembre 2005, *SEVIC Systems*, C-411/03, EU:C:2005:762, punto 19).

29. Affinché tale modalità particolare di esercizio della libertà di stabilimento non sia ostacolata da restrizioni, svantaggi o distorsioni particolari derivanti dalle disposizioni fiscali degli Stati membri, la direttiva 90/434, come emerge dai suoi considerando dal primo al quinto, istituisce un regime fiscale comune prevedendo agevolazioni fiscali, quali il riporto dell'imposizione delle plusvalenze inerenti ai beni conferiti in occasione di un'operazione siffatta.

30. In tale contesto, la Corte ha già avuto occasione di precisare che gli Stati membri devono concedere tali agevolazioni fiscali nel caso delle operazioni rientranti nell'ambito di applicazione di

tale direttiva, a meno che queste operazioni abbiano come obiettivo principale o come uno degli obiettivi principali la frode o l'evasione fiscali ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 1, lettera a), di detta direttiva (sentenza dell'11 dicembre 2008, A.T., C-285/07, EU:C:2008:705, punto 30).

31. Dal momento che il giudice del rinvio e il governo francese hanno indicato che la normativa in questione è volta a garantire la trasposizione nel diritto interno della direttiva 90/434 e, più precisamente, quella del suo articolo 11, paragrafo 1, lettera a), occorre pertanto determinare, anzitutto, se l'adozione di una normativa nazionale come quella di cui al procedimento principale possa fondarsi su detta disposizione e, a tal titolo, se tale direttiva osti o meno a una normativa siffatta.

*Sull'interpretazione dell'articolo 11, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 90/434 la Corte ha osservato:*

32. Ai sensi della normativa discussa nel procedimento principale, il beneficio del riporto dell'imposizione delle plusvalenze inerenti ai conferimenti di beni a una società stabilita in un altro Stato membro da parte di una società francese è subordinato a una previa procedura nell'ambito della quale, per ottenere tale beneficio, il contribuente deve dimostrare il rispetto di tre condizioni, ossia, i) che l'operazione prevista è giustificata da una ragione economica, ii) che non ha come obiettivo principale o come uno degli obiettivi principali la frode o l'evasione fiscali e iii) che le modalità dell'operazione consentono di garantire la futura imposizione delle plusvalenze in sospensione di imposta.

33. Si pone dunque l'interrogativo se l'articolo 11, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 90/434 osti all'adozione di una normativa siffatta.

– Sull'esistenza di una previa procedura

34. Quanto all'esistenza di una previa procedura, si deve ricordare che la direttiva 90/434 non contiene alcun requisito procedurale che gli Stati membri sono tenuti a rispettare ai fini della concessione delle agevolazioni fiscali previste da tale direttiva.

35. Anche supponendo che tale direttiva consenta agli Stati membri di stabilire un simile requisito, quello previsto dalla normativa discussa nel procedimento principale non è compatibile con la direttiva medesima.

36. In mancanza di una disciplina dell'Unione in materia, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro, in virtù del principio di autonomia processuale degli Stati membri, stabilire le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti riconosciuti ai contribuenti in forza delle norme di diritto dell'Unione, a condizione, tuttavia, che dette modalità non siano meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi di natura interna (principio di equivalenza) e che esse non rendano in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (principio di effettività) (sentenza del 18 ottobre 2012, Pelati, C-603/10, EU:C:2012:639, punto 23 e giurisprudenza ivi citata).

37. Per quanto riguarda quest'ultimo principio, occorre ricordare che ciascun caso in cui si ponga la questione se una modalità procedurale nazionale renda praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti ai singoli dall'ordinamento giuridico dell'Unione dev'essere esaminato tenendo conto, se necessario, dei principi che sono alla base del sistema giurisdizionale nazionale in causa, tra i quali rientra il principio della certezza del diritto (v., in tal senso, sentenze del 27 giugno 2013, Agroconsulting, C-93/12, EU:C:2013:432, punto 48, e del 6 ottobre 2015, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, punto 36).

38. A tale riguardo, la Corte ha già precisato che l'esigenza di certezza del diritto s'impone con rigore particolare quando si tratta di una normativa dell'Unione idonea a comportare conseguenze finanziarie, al fine di consentire agli interessati di conoscere con esattezza la portata degli obblighi da essa imposti (v., in tal senso, sentenze del 21 febbraio 2006, Halifax e a., C-255/02, EU:C:2006:121,

punto 72, nonché del 9 luglio 2015, Cabinet Medical Veterinar Dr. Tomoiag Andrei, C-144/14, EU:C:2015:452, punto 34).

39. Nel caso di specie, per quanto riguarda il principio di equivalenza, il governo francese ha indicato, nel corso dell'udienza, che la previa procedura prevista dalla normativa discussa nel procedimento principale si applica, in linea di principio, solamente ai casi delle operazioni di fusione transfrontaliera. Ciò premesso, la Corte non dispone tuttavia degli elementi necessari per quanto riguarda le modalità procedurali applicabili alle operazioni di fusione interna al fine di valutare se le prime operazioni siano trattate in modo meno favorevole rispetto alle seconde. Spetta al giudice del rinvio, confrontando le modalità procedurali applicabili, rispettivamente, alle operazioni di fusione transfrontaliera e a quelle interne, verificare la conformità di tale legislazione con questo principio.

40. Quanto al principio di effettività, il rispetto dell'esigenza della certezza del diritto richiede che le modalità procedurali di attuazione della direttiva 90/434 e, più precisamente, del suo articolo 11, paragrafo 1, lettera a), siano sufficientemente precise, chiare e prevedibili da consentire ai contribuenti di conoscere con esattezza i loro diritti, onde garantire che essi saranno in grado di beneficiare delle agevolazioni fiscali ai sensi di tale direttiva e, eventualmente, di invocarle dinanzi ai giudici nazionali (v., in tal senso, sentenze del 28 febbraio 1991, Commissione/Germania, C-131/88, EU:C:1991:87, punto 6; del 10 marzo 2009, Heinrich, C-345/06, EU:C:2009:140, punti 44 e 45; del 15 luglio 2010, Commissione/Regno Unito, C-582/08, EU:C:2010:429, punti 49 e 50, nonché del 18 ottobre 2012, Pelati, C-603/10, EU:C:2012:639, punto 36 e giurisprudenza ivi citata).

41. Orbene, nella fattispecie, occorre rilevare che la normativa discussa nel procedimento principale non precisa le modalità di applicazione della previa procedura in questione. Nel corso dell'udienza, pur confermando questa circostanza, il governo francese, riferendosi alla prassi applicata dall'amministrazione finanziaria, ha fornito alcune precisazioni riguardanti tali modalità. A tale riguardo, detto governo ha indicato che anche se detta normativa prevede tre condizioni ai fini della concessione della previa autorizzazione, secondo la prassi applicata dall'amministrazione finanziaria è sufficiente, per riconoscere l'autorizzazione, che sia soddisfatta la sola condizione dell'esistenza di una ragione economica. Inoltre, detto governo precisa che, secondo questa stessa prassi, la procedura di previa autorizzazione non ha neppure l'effetto di sospendere l'operazione di fusione transfrontaliera. Così, tale operazione, a condizione che una domanda di autorizzazione sia stata presentata prima della sua realizzazione, può essere effettuata prima del conseguimento dell'accordo dell'amministrazione finanziaria.

42. A tale riguardo, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi da 30 a 34 e 57 delle sue conclusioni, occorre rilevare che le disposizioni della normativa discussa nel procedimento principale non corrispondono tuttavia alla prassi applicata dall'amministrazione finanziaria, il che può creare incertezze riguardo alle modalità di applicazione dell'articolo 11, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 90/434. Pertanto, tali modalità non appaiono sufficientemente precise, chiare e comprensibili da permettere ai contribuenti di conoscere con esattezza i loro diritti, tanto più che almeno alcune di esse possono essere modificate a discrezione dell'amministrazione finanziaria.

43. Peraltro, nel corso dell'udienza, il governo francese ha indicato che una decisione di diniego è sempre motivata, precisando al contempo, tuttavia, che il decorso di un termine di quattro mesi senza risposta da parte di detta amministrazione a detta domanda equivale a una decisione implicita di diniego, che, in tal caso, è motivata solo su richiesta del contribuente.

44. Orbene, occorre rilevare che una simile modalità non soddisfa neppure l'esigenza della certezza del diritto.

45. Infatti, perché il contribuente possa valutare con esattezza la portata dei diritti e degli obblighi derivantigli dalla direttiva 90/434 e regolarsi di conseguenza (v., in tal senso, sentenze del 10 marzo 2009, Heinrich, C-345/06, EU:C:2009:140, punti 44 e 45, nonché del 15 luglio 2010, Commissione/Regno Unito, C-582/08, EU:C:2010:429, punti 49 e 50), una decisione dell'amministrazione finanziaria che nega a detto contribuente il beneficio di un'agevolazione fiscale ai sensi di tale direttiva deve sempre essere motivata, affinché egli possa verificare la fondatezza delle

motivazioni che hanno condotto tale amministrazione a non riconoscergli l'agevolazione prevista dalla suddetta direttiva e, eventualmente, far valere il proprio diritto dinanzi ai giudici competenti.

46. Ciò considerato, risulta che le modalità procedurali discusse nel procedimento principale violano l'esigenza di certezza del diritto e, pertanto, che tale normativa non rispetta il principio di effettività.

- Sulle condizioni richieste ai fini del conseguimento del beneficio di agevolazioni fiscali previste dalla direttiva 90/434

47. Per quanto riguarda le condizioni richieste dalla suddetta normativa, occorre ricordare che la Corte ha più volte dichiarato che il regime fiscale comune istituito dalla direttiva 90/434, comprendente diverse agevolazioni fiscali, si applica indistintamente a tutte le operazioni rientranti nell'ambito di applicazione di quest'ultima, a prescindere dai loro motivi, siano essi finanziari, economici o puramente fiscali (sentenza del 20 maggio 2010, *Modehuis A. Zwijnenburg*, C-352/08, EU:C:2010:282, punto 41 e giurisprudenza ivi citata).

48. La Corte ha altresì precisato che solo in via eccezionale e in casi particolari gli Stati membri possono, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 1, lettera a), di tale direttiva, rifiutare di applicare, in tutto o in parte, le disposizioni della medesima o revocarne il beneficio (sentenza del 20 maggio 2010, *Modehuis A. Zwijnenburg*, C-352/08, EU:C:2010:282, punto 45 e giurisprudenza ivi citata).

49. Dato che tale disposizione prevede una deroga alla regola generale posta dalla direttiva 90/434, ossia il beneficio del regime fiscale comune applicabile alle operazioni rientranti nel capo di applicazione della medesima direttiva, occorre interpretare questa disposizione in modo restrittivo (v., in tal senso, sentenza del 20 maggio 2010, *Modehuis A. Zwijnenburg*, C-352/08, EU:C:2010:282, punto 46).

50. Orbene, in primo luogo, occorre rilevare che, nella fattispecie, mentre la direttiva 90/434 stabilisce il principio del riporto dell'imposizione delle plusvalenze inerenti ai beni conferiti e consente il rifiuto di tale beneficio in un solo caso, ossia unicamente quando l'operazione prevista ha come obiettivo principale o come uno degli obiettivi principali la frode o l'evasione fiscali (v., in tal senso, sentenza del 17 luglio 1997, *Leur-Bloem*, C-28/95, EU:C:1997:369, punto 45), la normativa discussa nel procedimento principale rifiuta in modo generale la concessione di tale beneficio, a meno che il contribuente non soddisfi dapprima i requisiti, formale e sostanziale, previsti da tale normativa.

51. In secondo luogo, dal momento che la suddetta normativa subordina la concessione di tale beneficio alle tre condizioni richiamate al punto 32 della presente sentenza, essa amplia, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi da 34 a 36 delle sue conclusioni, l'ambito di applicazione della riserva di competenza degli Stati membri, menzionata ai punti 22 e 23 della presente sentenza, al di là di quanto previsto all'articolo 11, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 90/434.

52. In terzo luogo, come osservato dall'avvocato generale al paragrafo 36 delle sue conclusioni, contrariamente a quanto sostenuto dal governo francese, la terza condizione prevista dalla normativa discussa nel procedimento principale, ossia che le modalità dell'operazione consentano di garantire la futura imposizione delle plusvalenze in sospensione d'imposta - condizione che, peraltro, non è prevista dalla direttiva 90/434 - non può essere giustificata dalla lotta alla frode o all'evasione fiscali, dato che a tale obiettivo è già espressamente riconducibile la seconda condizione prevista da tale normativa.

53. In quarto luogo, con riferimento alla presunzione di frode e di evasione fiscali prevista all'articolo 11, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 90/434, occorre ricordare che tale disposizione autorizza gli Stati membri a prevedere una presunzione di frode o di evasione fiscali nel solo caso in cui l'operazione prevista sia esclusivamente volta a ottenere un vantaggio fiscale, e non sia quindi effettuata per valide ragioni economiche (v., in tal senso, sentenze del 17 luglio 1997, *Leur-Bloem*, C-28/95, EU:C:1997:369, punto 45, e del 10 novembre 2011, *Foggia - Sociedade Gestora de Participações Sociais*, C-126/10, EU:C:2011:718, punto 36).

54. In quinto luogo, dalla giurisprudenza della Corte emerge che gli Stati membri non possono, nel recepire l'articolo 11, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 90/434, ricorrere a una presunzione generale di frode o di evasione fiscali.

55. La Corte ha infatti già precisato, al riguardo, che, per verificare se l'operazione interessata persegua un obiettivo di frode o di evasione fiscali, le autorità nazionali competenti non possono limitarsi ad applicare criteri generali predeterminati, ma devono procedere, caso per caso, a un esame complessivo di tale operazione, dato che l'istituzione di una norma di portata generale che escluda automaticamente talune categorie di operazioni dall'agevolazione fiscale, a prescindere dalla verifica della sussistenza di un'effettiva frode o evasione fiscali, eccederebbe quanto è necessario per evitare una tale frode o evasione fiscale e pregiudicherebbe l'obiettivo perseguito dalla suddetta direttiva (sentenza del 10 novembre 2011, Foggia - Sociedade Gestora de Participações Sociais, C-126/10, EU:C:2011:718, punto 37).

56. Orbene, dal momento che la normativa discussa nel procedimento principale, al fine di concedere il beneficio del riporto dell'imposizione delle plusvalenze ai sensi della direttiva 90/434 in modo sistematico e incondizionato, esige che il contribuente dimostri che l'operazione interessata è giustificata da una ragione economica e che non ha come obiettivo principale o come uno degli obiettivi principali la frode o l'evasione fiscali, senza che l'amministrazione finanziaria sia tenuta a fornire il benché minimo principio di prova dell'assenza di valide ragioni economiche o di indizi di frode o di evasione fiscali, tale normativa pone una presunzione generale di frode o di evasione fiscali.

57. Alla luce delle suesposte considerazioni, occorre dichiarare che l'articolo 11, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 90/434 deve essere interpretato nel senso che osta all'adozione di una normativa nazionale come quella discussa nel procedimento principale.

Sull'articolo 49 TFUE

58. Secondo costante giurisprudenza, l'articolo 49 TFUE impone la soppressione delle restrizioni alla libertà di stabilimento. Anche se, secondo il loro tenore letterale, le disposizioni del Trattato FUE in tema di libertà di stabilimento mirano ad assicurare il beneficio della disciplina nazionale dello Stato membro ospitante, esse ostano parimenti a che lo Stato membro di provenienza ostacoli lo stabilimento in un altro Stato membro di un proprio cittadino o di una società costituita secondo la propria legislazione (sentenza del 29 novembre 2011, National Grid Indus, C-371/10, EU:C:2011:785, punto 35, e giurisprudenza ivi citata).

59. Devono essere considerati restrizioni alla libertà di stabilimento tutti i provvedimenti che vietano, ostacolano o rendono meno attraente l'esercizio di tale libertà (sentenza del 29 novembre 2011, National Grid Indus, C-371/10, EU:C:2011:785, punto 36 e giurisprudenza ivi citata).

60. Occorre rilevare che, nel procedimento principale, solamente nel caso delle operazioni di fusione transfrontaliera la concessione del beneficio del riporto delle imposizioni delle plusvalenze inerenti ai beni conferiti a una società stabilita in un altro Stato membro da una società francese è subordinato ai requisiti nella normativa considerata.

61. Come riconosciuto dal governo francese, tale normativa tratta in modo differente le operazioni di fusione transfrontaliera e le operazioni di fusione interna.

62. Una differenza siffatta è idonea a dissuaderle dall'esercitare la loro libertà di stabilimento e costituisce pertanto un ostacolo a tale libertà.

63. Un ostacolo del genere può essere ammesso solo se può essere oggettivamente giustificato da motivi imperativi di interesse generale riconosciuti dal diritto dell'Unione. Occorre inoltre, in tale ipotesi, che esso non ecceda quanto necessario per raggiungere detto obiettivo (sentenza del 29 novembre 2011, National Grid Indus, C-371/10, EU:C:2011:785, punto 42 e giurisprudenza ivi citata).

64. Secondo il governo francese, l'ostacolo discusso nel procedimento principale è giustificato dal motivo imperativo di interesse generale legato alla lotta alla frode o all'evasione fiscali e da quello connesso alla salvaguardia della ripartizione equilibrata del potere impositivo tra gli Stati membri.



65. A tale riguardo, occorre rilevare che la Corte ha già dichiarato che costituiscono motivi imperativi di interesse generale che possono giustificare un ostacolo all'esercizio delle libertà di circolazione garantite dal Trattato tanto la lotta alla frode o all'evasione fiscali quanto la necessità di preservare la ripartizione equilibrata del potere impositivo tra gli Stati membri (sentenza del 5 luglio 2012, SIAT, C-318/10, EU:C:2012:415, punti 36 e 37 nonché giurisprudenza ivi citata).

66. Per quanto riguarda quest'ultimo obiettivo, occorre tuttavia rilevare, come fatto dall'avvocato generale al paragrafo 39 delle sue conclusioni, che esso è già garantito dalla direttiva 90/434 stessa.

67. Infatti, come emerge dalla giurisprudenza della Corte, risulta dai considerando quarto e sesto di tale direttiva che quest'ultima si limita a istituire un regime di riporto dell'imposizione delle plusvalenze inerenti ai beni conferiti, il quale, pur evitando che il conferimento di attività dia luogo di per sé stesso ad imposizione, tutela gli interessi finanziari dello Stato della società conferente assicurando l'imposizione di tali plusvalenze al momento del loro effettivo realizzo (sentenza del 19 dicembre 2012, 3D I, C-207/11, EU:C:2012:818, punto 28).

68. Pertanto, tale obiettivo non può giustificare, nel procedimento principale, un ostacolo alla libertà di stabilimento.

69. Per quanto riguarda il motivo imperativo di interesse generale legato alla lotta alla frode o all'evasione fiscali, è sufficiente rilevare, come fatto dall'avvocato generale ai paragrafi 72 e 73 delle sue conclusioni, che tale obiettivo ha la stessa portata indipendentemente dal fatto che sia invocato in applicazione dell'articolo 11, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 90/434 o come giustificazione di un ostacolo al diritto primario. Pertanto, le considerazioni espresse ai punti da 54 a 56 della presente sentenza, riguardanti la proporzionalità della normativa discussa nel procedimento principale e relative a tale disposizione, si applicano anche all'analisi della proporzionalità di tale normativa alla luce della libertà di stabilimento. Ne consegue che una normativa fiscale, come quella di cui al procedimento principale, che istituisce una presunzione generale di frode o di evasione fiscali eccede quanto necessario per conseguire tale obiettivo e non può pertanto giustificare un ostacolo a tale libertà.

70. Alla luce dell'insieme delle suesposte considerazioni, occorre rispondere alla seconda questione posta dichiarando che l'articolo 49 TFUE e l'articolo 11, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 90/434 devono essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale, come quella di cui al procedimento principale, che, nel caso di un'operazione di fusione transfrontaliera, subordini la concessione dei vantaggi fiscali applicabili a un'operazione siffatta ai sensi di tale direttiva, nella fattispecie il riporto dell'imposizione delle plusvalenze inerenti ai beni conferiti a una società stabilita in un altro Stato membro da una società francese, a una procedura di previa autorizzazione nell'ambito della quale, per ottenere tale autorizzazione, il contribuente deve dimostrare che l'operazione interessata è giustificata da una ragione economica, che non ha come obiettivo principale o come uno degli obiettivi principali la frode o l'evasione fiscali e che le sue modalità consentono di garantire la futura imposizione delle plusvalenze in sospensione di imposta, mentre, nel caso di un'operazione di fusione interna, un simile riporto è concesso senza che il contribuente debba effettuare una simile procedura. »

### 3.3. Stabilimento secondario e delle persone giuridiche

12 luglio 1984, *Ordine degli avvocati del foro di Parigi c. Onno Klopp*, causa 107/83, Racc. 2971.

*Il signor Onno Klopp, esercitava la professione di avvocato nella Repubblica federale di Germania ed era qui iscritto all'albo di Düsseldorf, dove risiedeva ed aveva il proprio studio.*

*Il signor Klopp chiedeva all'Ordine degli avvocati di Parigi l'iscrizione nel loro elenco dei praticanti. L'iscrizione gli veniva negata. Infatti, l'art. 83 del decreto 72-468 e l'art. 1 del regolamento interno del foro di Parigi, ai fini dell'ottenimento dell'iscrizione nell'elenco praticanti del foro di Parigi, prevedevano la possibilità per l'avvocato di avere un solo domicilio professionale e che tale domicilio dovesse essere necessariamente nel circondario del tribunal de grande instance in cui il richiedente era incardinato.*

*Il signor Klopp, ritenendo di aver subito una discriminazione, agiva contro l'Ordine degli avvocati di Parigi avanti al Tribunal de grande instance di Parigi ed otteneva, in appello, l'annullamento della decisione. L'Ordine ricorreva alla Cour de cassation che chiedeva alla Corte di giustizia di accertare la compatibilità della normativa francese in questione con l'art. 52 TCE (ora art. 49 TFUE).*

*La Corte ha osservato:*

« 17. Si deve sottolineare che, a norma dell'art. 52 [ora art. 49 TFUE], 2 comma, la libertà di stabilimento implica l'accesso alle attività indipendenti ed il loro esercizio "alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini". Da questa norma e dal suo contesto si desume che, in mancanza di norme comunitarie specifiche in materia, ciascuno Stato membro è libero di disciplinare l'esercizio della professione d'avvocato nel proprio territorio.

18. Tuttavia, questa norma non implica che la disciplina di uno Stato membro possa prescrivere che un avvocato abbia un solo stabilimento nell'intero territorio della Comunità. Siffatta interpretazione restrittiva avrebbe infatti la conseguenza che l'avvocato, stabilitosi in un determinato Stato membro, non potrebbe più avvalersi delle libertà del Trattato per stabilirsi in un altro Stato membro, se non rinunciando al precedente stabilimento.

19. L'idea che la libertà di stabilimento non si limita al diritto di stabilirsi una sola volta nell'ambito della Comunità trova conferma nella stessa lettera dell'art. 52 del Trattato [ora art. 49 TFUE], a norma del quale l'abolizione graduale delle restrizioni della libertà di stabilimento si estende pure alle restrizioni per la creazione di agenzie succursali o filiali, da parte dei cittadini di uno Stato membro stabiliti nel territorio di un altro Stato membro. Questa norma va considerata come espressione specifica di un principio generale, valido anche per le professioni liberali, in forza del quale il diritto di stabilimento implica del pari la facoltà di creare e di conservare, salve restando le norme professionali, più di un centro di attività nel territorio della Comunità.

20. Tuttavia, tenuto conto delle particolarità della professione forense, si deve riconoscere allo Stato membro ospitante il diritto, nell'interesse della buona amministrazione della giustizia, di pretendere dagli avvocati iscritti ad un albo nel proprio territorio che essi esercitino la loro attività in modo da mantenere un contatto sufficiente con i loro clienti e con i giudici e rispettino le norme deontologiche. Cionondimeno, siffatte esigenze non possono avere l'effetto di impedire ai cittadini degli altri Stati membri di esercitare effettivamente il diritto di stabilimento che viene loro garantito dal Trattato.

21. A questo proposito, è opportuno osservare che i mezzi attuali di trasporto e di telecomunicazione offrono la possibilità di garantire in modo idoneo il contatto con i giudici e con i clienti. Analogamente, l'esistenza di un secondo domicilio professionale in un altro Stato membro non impedisce l'applicazione delle norme di deontologia nello Stato membro ospitante.

22. Si deve quindi risolvere la questione sollevata nel senso che, anche in mancanza di direttive per il coordinamento delle legislazioni nazionali in fatto di accesso alla professione di avvocato e al suo esercizio, gli artt. 52 e seguenti del Trattato vietano che le autorità competenti di uno Stato membro, in ossequio alla loro normativa nazionale e alle norme di deontologia ivi in vigore, rifiutino a un cittadino di un altro Stato membro il diritto di accedere alla professione di avvocato e di esercitarla per il solo fatto che egli conserva contemporaneamente un domicilio in un altro Stato membro ».

27 settembre 1988, *The Queen c. H. M. Treasury and Commissioners of Inland Revenue ex parte Daily Mail and General Trust PLC*, causa 81/87, Racc. 5483.

*La società anonima di diritto inglese Daily Mail and General Trust PLC, ai sensi dell'art. 482, § 1, lett. a), dell'Income corporation Taxes Act 1970, chiedeva al Ministero del tesoro l'autorizzazione richiesta per trasferire la propria sede di direzione nei Paesi Bassi. Tuttavia, la Daily Mail and General Trust PLC, a causa delle difficoltà incontrate durante le trattative con il Ministero del tesoro, con lettera lo informava di aver deciso, ancor prima del trasferimento della propria sede direzionale, di aprire una succursale nei Paesi Bassi, tra l'altro al fine della prestazione di servizi in conto terzi. Inoltre, con la stessa lettera affermava, conformemente al dettato dell'art. 52 TCE (ora art. 49 TFUE), di avere, comunque, il diritto di trasferire la propria sede direzionale senza la necessità di preventiva autorizzazione del Ministero del tesoro.*

*In seguito, al fine di veder riconosciuto il proprio diritto, adiva avanti alla High Court of Justice la quale, ai sensi dell'art. 177 TCE (ora art. 267 TFUE), rinviava pregiudizialmente alla Corte di giustizia l'interpretazione degli artt. 52 e 58 TCE (ora artt. 49 e 54 TFUE).*

*La Corte ha osservato:*

« 12. Quanto al primo aspetto della questione, l'attrice fa valere in sostanza che l'art. 58 [ora art. 54 TFUE] del Trattato attribuisce esplicitamente alle società ivi menzionate lo stesso diritto di stabilimento primario in altro Stato membro riconosciuto alle persone fisiche dall'art. 52 [ora art. 49 TFUE] Il trasferimento della sede della direzione di una società in altro Stato membro costituirebbe lo stabilimento di detta società in tale Stato, poiché l'insediamento del centro decisionale della società corrisponderebbe ad un'attività economica reale ed effettiva. (...)

15. Stante questa divergenza di opinioni, occorre innanzitutto ricordare, come sovente ha fatto la Corte, che la libertà di stabilimento costituisce uno dei principi fondamentali della Comunità e che le norme del Trattato che la sanciscono hanno efficacia diretta dalla scadenza del periodo transitorio. Dette norme garantiscono il diritto di stabilirsi in altro Stato membro non solo ai cittadini comunitari, ma anche alle società definite dall'art. 58 [ora art. 54 TFUE].

16. Sebbene queste norme, così come formulate, mirino in special modo ad assicurare il beneficio della disciplina nazionale dello Stato membro ospitante, esse ostano parimenti a che lo Stato d'origine ostacoli lo stabilimento in altro Stato membro di un proprio cittadino o di una società costituita secondo la propria legislazione e corrispondente alla definizione dell'art. 58 [ora art. 54 TFUE]. Come ha giustamente osservato la Commissione, i diritti garantiti dall'art. 52 [ora art. 49 TFUE] e seguenti sarebbero vanificati se lo Stato d'origine potesse vietare alle imprese di migrare per stabilirsi in altro Stato membro. Per le persone fisiche, il diritto di lasciare a tal fine il territorio nazionale è espressamente previsto dalla direttiva 73/148, oggetto della seconda questione pregiudiziale.

17. Come regola generale, una società esercita il diritto di stabilimento aprendo agenzie e succursali o costituendo affiliate, come espressamente previsto dall'art. 52 [ora art. 49 TFUE], 1 comma, secondo periodo. Nel caso di specie, è d'altronde a questo tipo di stabilimento che l'attrice ha proceduto aprendo un ufficio di gestione d'investimenti nei Paesi Bassi. Una società può esercitare il proprio diritto di stabilimento anche partecipando alla costituzione di una società in altro Stato membro e in tal caso l'art. 221 del Trattato [ora art. 55 TFUE] le assicura la disciplina nazionale per quanto riguarda la partecipazione finanziaria al capitale di detta nuova società.

18. Devesi constatare che la citata norma britannica, in causa nel procedimento principale, non pone alcuna restrizione ad operazioni come quelle sopra descritte. Essa non osta neppure al trasferimento parziale od anche totale delle attività di una società di diritto britannico ad una società di nuova costituzione in altro Stato membro, eventualmente dopo scioglimento e conseguente liquidazione dei conti fiscali della società britannica. Si esige l'autorizzazione del tesoro solo quando detta società, pur conservando personalità giuridica e qualità di società di diritto britannico, intenda

trasferire la sede della direzione fuori dal Regno Unito.

19. Al riguardo occorre ricordare che, diversamente dalle persone fisiche, le società sono enti creati da un ordinamento giuridico e, allo stato attuale del diritto comunitario, da un ordinamento giuridico nazionale. Esse esistono solo in forza delle diverse legislazioni nazionali che ne disciplinano costituzione e funzionamento.

20. Come ha sottolineato la Commissione, le legislazioni degli Stati membri presentano notevoli differenze relative sia al criterio di collegamento al territorio nazionale richiesto per la costituzione di una società, sia alla facoltà di una società costituita secondo tale legislazione di modificare in seguito detto criterio di collegamento. Talune legislazioni esigono che non solo la sede legale ma anche la sede reale, cioè l'amministrazione centrale della società, siano ubicate sul loro territorio, ragion per cui lo spostamento dell'amministrazione centrale da tale territorio presuppone lo scioglimento della società con tutte le conseguenze che ne discendono sotto il profilo del diritto delle società e del diritto fiscale. Altre legislazioni riconoscono alle società il diritto di trasferire all'estero la loro amministrazione centrale, ma alcune, come nel Regno Unito, sottopongono detto diritto ad alcuni limiti e gli effetti giuridici del trasferimento variano da uno Stato membro all'altro, in special modo sul piano fiscale.

21. Il Trattato ha tenuto conto di tali differenze fra le legislazioni nazionali. Nel definire, all'art. 58 [ora art. 54 TFUE], le società che possono godere del diritto di stabilimento, esso ha posto sullo stesso piano la sede sociale, l'amministrazione centrale e il centro d'attività principale come criteri di collegamento. Inoltre, l'art. 220 del Trattato ha previsto, ove necessario, la conclusione di convenzioni fra gli Stati membri, in particolare per garantire la conservazione della personalità giuridica in caso di trasferimento della sede da un paese all'altro. Ebbene, si deve constatare che nessuna convenzione in materia è sinora entrata in vigore.

22. Aggiungasi che nessuna delle direttive di coordinamento del diritto delle società, emanate in forza dell'art. 54 [ora art. 50 TFUE], n. 3, lett. g), del Trattato, riguarda le differenze di cui è causa.

23. Si deve quindi riconoscere che, secondo il Trattato, la diversità delle legislazioni nazionali sul criterio di collegamento previsto per le loro società nonché sulla facoltà, ed eventualmente le modalità, di un trasferimento della sede, legale o reale, di una società di diritto nazionale da uno Stato membro all'altro costituisce un problema la cui soluzione non si trova nelle norme sul diritto di stabilimento, dovendo invece essere affidata ad iniziative legislative o pattizie, tuttavia non ancora realizzatesi.

24. Ciò considerato, dall'interpretazione degli artt. 52 [ora art. 49 TFUE] e 58 [ora art. 54 TFUE] del Trattato non può evincersi l'attribuzione alle società di diritto nazionale di un diritto a trasferire la direzione e l'amministrazione centrale in altro Stato membro pur conservando la qualità di società dello Stato membro secondo la cui legislazione sono state costituite.

25. La prima parte della prima questione va dunque risolta affermando che gli artt. 52 e 58 [ora artt. 49 e 54 TFUE] del Trattato debbono essere interpretati nel senso che allo stato attuale del diritto comunitario non conferiscono ad una società, costituita secondo la legislazione di uno Stato membro e con sede legale in detto Stato, il diritto di trasferire la sede della direzione in altro Stato membro ».

13 luglio 1993, *The Queen c. Inland Revenue Commissioners ex parte: Commerzbank AG*, causa C-330/91, Racc. I-4017.

*La Commerzbank AG, società per azioni tedesca, disponeva di una succursale nel Regno Unito che, tra il 1973 e il 1976, concedeva prestiti ad alcune società americane. Dopo aver versato all'amministrazione finanziaria britannica (Inland Revenue Commissioners) un'imposta commisurata agli interessi corrisposti dalle società americane, la succursale ne chiedeva (e ne otteneva) la restituzione, sulla base di una convenzione del 1946 tra Regno Unito e Stati Uniti che, finalizzata ad evitare la doppia imposizione e a prevenire l'evasione fiscale nel settore delle imposte*

*sui redditi, stabiliva che gli interessi pagati da una società americana erano imponibili nel Regno Unito solo se lucrati da una società britannica o da una società con domicilio fiscale in tale Stato (ipotesi non soddisfatte, come visto, dalla Commerzbank). La società tedesca cercava quindi di ottenere anche un indennizzo per le perdite economiche subite nel periodo in cui l'amministrazione finanziaria aveva trattenuto la somma versata in eccesso, fondando la propria richiesta sulla legge del 1988 relativa alle imposte sui redditi e sulle società (Income and Incorporation Taxes Act 1988) che riconosceva un indennizzo di tal fatta sulle somme rimborsate (ovvero versate in eccesso) a condizione (però) che la società richiedente avesse il domicilio fiscale nel Regno Unito. Tale seconda richiesta veniva negata dall'amministrazione finanziaria, la cui decisione di rigetto era così sottoposta ad un'azione di sindacato di legittimità davanti al giudice inglese (High Court of Justice) da parte della società tedesca, che sosteneva che il diniego integrasse una restrizione al diritto di stabilimento e una discriminazione indiretta in base alla nazionalità, dal momento che le società colpite da provvedimenti di rifiuto erano principalmente estere. Il giudice adito, ritenendo che l'esito della controversia dipendesse dal tipo di valutazione fatta sulla posizione finanziaria della ricorrente, sospendeva il procedimento e chiedeva alla Corte di giustizia di verificare, in sede pregiudiziale, se il diniego di uno Stato membro (nella posizione del Regno Unito) di versare un « rimborso supplementare » ad una società come quella tedesca a causa del fatto che essa non ha il domicilio fiscale in detto Stato debba considerarsi incompatibile con gli artt. 5 (abrogato e sostituito nella sostanza dall'art. 4 TUE), 7 e 52-58 Trattato CEE (ora artt. 18 e 49-54 TFUE), e se debba essere valutata la rilevanza del fatto che la società in questione non sarebbe stata dispensata dalla prima imposta (e non sarebbe stato quindi possibile il primo recupero e il rimborso supplementare) nel caso in cui essa avesse avuto il domicilio fiscale nello Stato in parola (e se, quindi, dando rilevanza a tale fatto si possa sostenere che il sistema considerato nel suo complesso non ha carattere discriminatorio). La Corte ha in proposito osservato:*

«13. Come la Corte ha già dichiarato nella sentenza 28 gennaio 1986, causa 270/83, Commissione/Francia (Racc. pag. 273, punto 18 della motivazione), la libertà di stabilimento, che l'art. 52 attribuisce ai cittadini degli Stati membri e che implica per essi l'accesso alle attività non subordinate e il loro esercizio nello stesso modo stabilito dalle leggi dello Stato membro di stabilimento per i propri cittadini, comprende, ai sensi dell'art. 58 del Trattato CEE [ora art. 54 TFUE] per le società costituite a norma delle leggi di uno Stato membro e che abbiano la sede sociale, l'amministrazione centrale o la sede principale nel territorio della Comunità, il diritto di svolgere la loro attività nello Stato membro di cui trattasi mediante una succursale o agenzia. Per le società, è importante rilevare in questo contesto che la loro sede nel senso summenzionato serve per determinare, al pari della cittadinanza delle persone fisiche, il loro collegamento all'ordinamento giuridico di uno Stato. Nella stessa sentenza la Corte ha concluso che ammettere che lo Stato membro di stabilimento possa liberamente riservare un trattamento diverso per il solo fatto che la sede di una società si trova in un altro Stato membro, svuoterebbe di contenuto questa disposizione.

14. Dalla giurisprudenza della Corte (sentenza 12 febbraio 1974, causa 152/73, Sotgiu, Racc. pag. 153) risulta inoltre che il principio della parità di trattamento vieta non solo le discriminazioni palesi in base alla cittadinanza, o in base alla sede per quanto riguarda le società, ma altresì qualsiasi discriminazione dissimulata che, pur fondandosi su altri criteri di distinzione, pervenga in effetti al medesimo risultato.

15. Occorre osservare in proposito che, sebbene si applichi a prescindere dalla sede delle società, il criterio che ricollega al domicilio fiscale nel territorio nazionale l'eventuale maggiorazione del rimborso delle imposte non dovute, rischia di danneggiare in particolare le società che hanno sede in altri Stati membri, poiché, nella maggior parte dei casi, saranno infatti queste ultime ad avere il domicilio fiscale fuori dal territorio dello Stato membro di cui trattasi.

16. Per giustificare la disposizione nazionale controversa nella causa principale, il governo

britannico assume che, lungi dal subire una discriminazione dal sistema tributario britannico, le società con domicilio fiscale all'estero, come ad esempio la Commerzbank, fruiscono di un trattamento privilegiato. Esse sono infatti esonerate da un'imposta di norma dovuta dalle società con domicilio fiscale nel Regno Unito. Stando così le cose, non si potrebbe certo parlare di discriminazione in materia di rimborso supplementare: le società domiciliate e quelle non domiciliate sarebbero trattate in modo diverso perché, quanto all'imposta sulle società, non si troverebbero nella stessa posizione.

17. Quest'argomento non può essere accolto.

18. Una disposizione nazionale come quella di cui è causa comporta una disparità di trattamento. Infatti, la società con sede all'estero, essendole precluso il rimborso supplementare che viene concesso solo alle società con domicilio fiscale nello Stato, è svantaggiata rispetto a queste ultime.

19. Il fatto che l'esenzione d'imposta all'origine del rimborso sia stata riservata alle società che non hanno il domicilio fiscale nello Stato di cui trattasi, non può giustificare una disposizione generale di diniego. Tale disposizione è pertanto discriminatoria.

20. Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve risolvere la questione sollevata dal giudice nazionale nel senso che gli artt. 52 e 58 del Trattato [ora artt. 49 e 54 TFUE] ostano alla normativa di uno Stato membro che conceda il rimborso supplementare per le imposte non dovute alle società che hanno il domicilio fiscale nel detto Stato membro e lo neghi alle società con domicilio fiscale in un altro Stato membro. Il fatto che queste ultime non avrebbero potuto fruire dell'esenzione dall'imposta se avessero avuto il domicilio fiscale in tale Stato, è irrilevante.

21. Posto che una legge come quella oggetto della causa principale è incompatibile con gli artt. 52 e 58 del Trattato [ora artt. 49 e 54 TFUE], non occorre esaminarne la compatibilità con gli artt. 5 [abrogato e sostituito nella sostanza dall'art. 4 TUE] e 7 [ora art. 18 TFUE].».

9 marzo 1999, *Centros Ltd c. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen*, causa C-212/97, Racc. I-1459.

*La Centros Ltd « private limited company » registrata in Inghilterra e nel Galles è stata costituita dal signore e dalla signora Bryde, cittadini olandesi e, dalla sua costituzione, non ha mai svolto alcuna attività. Tale comportamento non confligge con la normativa del Regno Unito in materia di società a responsabilità limitata.*

*Nel 1992 la signora Bryde, in qualità di amministratore, ha richiesto all'Erhvervs- og Selskabsstyrelsen la registrazione di una succursale di Centros in Danimarca. Tale richiesta è stata rifiutata poiché non esercitando la società alcuna attività commerciale nel Regno Unito, la direzione generale del commercio e delle società sosteneva che fosse intenzione dei due proprietari costituire in Danimarca non una succursale, bensì una sede principale. In questo modo sarebbero state aggirate le norme nazionali in particolare in materia di liberazione di un capitale minimo.*

*In primo grado l'Østre Landsret ha accolto gli argomenti della direzione generale del commercio e delle società, in secondo grado lo Højesteret ha deciso di sospendere il procedimento per chiedere alla Corte se gli artt. 52 e 58 del Trattato (ora artt. 49 e 54 TFUE) ostino a che uno Stato membro neghi la registrazione di una succursale di una società costituita in conformità alla legislazione di un altro Stato membro nel quale essa ha la propria sede, quando tale succursale è destinata a consentire a tale società lo svolgimento di tutta la sua attività nello Stato in cui la stessa succursale viene costituita.*

*La Corte ha osservato:*

« 27. Ciò considerato, il fatto che un cittadino di uno Stato membro che desideri creare una società scelga di costituirla nello Stato membro le cui norme di diritto societario gli sembrano meno severe e crei succursali in altri Stati membri non può costituire di per sé un abuso del diritto di

stabilimento. Infatti, il diritto di costituire una società in conformità alla normativa di uno Stato membro e di creare succursali in altri Stati membri è inerente all'esercizio, nell'ambito di un mercato unico, della libertà di stabilimento garantita dal Trattato.

28. A questo proposito, la circostanza che il diritto delle società non sia completamente armonizzato nella Comunità è poco rilevante; per di più, il Consiglio può sempre, in virtù dei poteri conferitigli dall'art. 54 [ora art. 50 TFUE], n. 3, lett. g), del Trattato CE, completare questa armonizzazione.

29. Risulta inoltre dal punto 16 della citata sentenza Segers che il fatto che una società non svolga alcuna attività nello Stato membro in cui essa ha la sede e svolga invece le sue attività unicamente nello Stato membro della sua succursale non è sufficiente a dimostrare l'esistenza di un comportamento abusivo e fraudolento, che consenta a quest'ultimo Stato membro di negare a tale società di fruire delle disposizioni comunitarie relative al diritto di stabilimento.

30. Ciò considerato, il diniego, da parte di uno Stato membro, di registrazione della succursale di una società costituita in conformità al diritto di un altro Stato membro nel quale essa ha la sede per il motivo che la succursale è destinata a consentire a tale società di svolgere l'intera sua attività economica nello Stato di accoglienza, con la conseguenza che la sede secondaria sfuggirebbe alla normativa nazionale relativa alla costituzione e alla liberazione di un capitale minimo, è incompatibile con gli artt. 52 e 58 del Trattato [ora artt. 49 e 54 TFUE], in quanto impedisce qualsiasi attuazione del diritto al libero stabilimento secondario di cui gli artt. 52 e 58 del Trattato [ora artt. 49 e 54 TFUE] vogliono precisamente assicurare il rispetto. (...)

34. Dopo aver rilevato che le ragioni invocate non rientrano nell'ambito dell'art. 56 del Trattato, occorre ricordare che, secondo la giurisprudenza della Corte, i provvedimenti nazionali che possono ostacolare o scoraggiare l'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal Trattato devono soddisfare quattro condizioni: essi devono applicarsi in modo non discriminatorio, essere giustificati da motivi imperativi di interesse pubblico, essere idonei a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non andare oltre quanto necessario per il raggiungimento di questo (v. sentenze 31 marzo 1993, causa C-19/92, Kraus, Racc. pag. I-1663, punto 32, e 30 novembre 1995, causa C-55/94, Gebhard, Racc. pag. I-4165, punto 37). (...)

39. Si deve quindi risolvere la questione sottoposta nel senso che gli artt. 52 e 58 del Trattato [ora artt. 49 e 54 TFUE] ostano a che uno Stato membro rifiuti la registrazione di una succursale di una società costituita in conformità alla legislazione di un altro Stato membro nel quale essa ha la sede senza svolgervi attività commerciali, quando la succursale ha lo scopo di consentire alla società di cui si tratta di svolgere l'intera sua attività nello Stato membro nel quale la stessa succursale verrà istituita, evitando di costituirvi una società ed eludendo in tal modo l'applicazione di norme, relative alla costituzione delle società, più severe in materia di liberazione di un capitale sociale minimo. Tuttavia, questa interpretazione non esclude che le autorità dello Stato membro interessato possano adottare tutte le misure idonee a prevenire o sanzionare le frodi, sia nei confronti della stessa società, eventualmente in cooperazione con lo Stato membro nel quale essa è costituita, sia nei confronti dei soci rispetto ai quali sia dimostrato che essi intendono in realtà, mediante la costituzione di una società, eludere le loro obbligazioni nei confronti dei creditori privati o pubblici stabiliti nel territorio dello Stato membro interessato ».

5 novembre 2002, *Überseering BV c. Nordic Construction Company Baumanagement GmbH (NCC)*, causa C-208/00, Racc. I-09919.

*La Überseering, società di diritto dei Paesi Bassi, acquistava un'area situata a Düsseldorf (Germania), che utilizzava per fini professionali. Tramite contratto d'opera affidava alla NCC, società con sede in Germania, la ristrutturazione di un'autorimessa e di un motel costruiti su tale area. Le prestazioni venivano effettuate, ma la Überseering rilevava l'esistenza di vizi nell'esecuzione dei lavori*

di pittura.

*Successivamente due cittadini tedeschi residenti a Düsseldorf acquistavano la totalità delle quote sociali della Überseering.*

*Dopo aver inutilmente chiesto alla NCC la riparazione dei vizi constatati nell'esecuzione dei lavori, la Überseering, sulla base del contratto d'opera concluso con la NCC, conveniva quest'ultima dinanzi al Landgericht di Düsseldorf perché fosse condannata a versarle la somma di DEM 1 163 657,77, maggiorata degli interessi, a titolo delle spese di riparazione dei vizi fatti valere e dei relativi danni.*

*Il Landgericht respingeva questo ricorso. L'Oberlandesgericht di Düsseldorf confermava questa decisione di rigetto. Secondo le constatazioni di quest'ultimo, la Überseering aveva trasferito la sua sede effettiva a Düsseldorf in seguito all'acquisizione delle sue quote da parte di due cittadini tedeschi. L'Oberlandesgericht riteneva che la Überseering, in qualità di società di diritto dei Paesi Bassi, non aveva la capacità giuridica in Germania e, di conseguenza, non poteva stare in giudizio e pertanto dichiarava irricevibile il ricorso. La Überseering presentava ricorso per cassazione contro la sentenza dell'Oberlandesgericht dinanzi al Bundesgerichtshof.*

« 52. (...) allorché una società, validamente costituita in un primo Stato membro dove ha la sua sede sociale, è considerata, in forza del diritto di un secondo Stato membro, come se avesse trasferito la sua sede effettiva in tale Stato in seguito alla cessione di tutte le sue quote sociali a cittadini di detto Stato che vi risiedono, le norme che il secondo Stato applica a questa società non sfuggono, allo stato attuale del diritto comunitario, al campo di applicazione delle disposizioni comunitarie relative alla libertà di stabilimento. (...)

54. (...) l'art. 293 CE non costituisce una riserva di competenza legislativa nelle mani degli Stati membri. Se questa disposizione invita gli Stati membri ad avviare negoziati al fine, in particolare, di facilitare la soluzione dei problemi derivanti dalla diversità delle normative relative al reciproco riconoscimento delle società ed al mantenimento della loro personalità giuridica in caso di trasferimento della sede da un paese ad un altro, è solo « per quanto occorra », ossia nell'ipotesi in cui le disposizioni del Trattato non consentono di realizzare gli obiettivi dello stesso.

55. Occorre più in particolare sottolineare che, anche se le convenzioni la cui conclusione è incentivata dall'art. 293 CE possono, allo stesso modo delle direttive di armonizzazione previste all'art. 44 CE [ora art. 50 TFUE], facilitare la realizzazione della libertà di stabilimento, l'esercizio di questa libertà non può tuttavia essere condizionato dall'adozione di tali convenzioni.

56. A tal riguardo occorre ricordare che, come la Corte ha già avuto occasione di sottolineare, la libertà di stabilimento riconosciuta dall'art. 43 CE [ora art. 49 TFUE] ai cittadini comunitari comporta per questi ultimi il diritto di accedere alle attività non salariate e al loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese alle stesse condizioni definite dallo Stato membro di stabilimento nei confronti dei propri cittadini. Inoltre, ai sensi dell'art. 48 CE [ora art. 54 TFUE] « [l]e società costituite conformemente alla legislazione di uno Stato membro e aventi la sede sociale, l'amministrazione centrale o il centro di attività principale all'interno della Comunità, sono equiparate, ai fini dell'applicazione delle disposizioni [del Trattato relative al diritto di stabilimento], alle persone fisiche aventi la cittadinanza degli Stati membri ».

57. Ne consegue direttamente che queste società hanno il diritto di svolgere la loro attività in un altro Stato membro, e la localizzazione della loro sede sociale, della loro amministrazione centrale o del loro centro di attività principale serve a determinare, al pari della cittadinanza delle persone fisiche, il loro collegamento all'ordinamento giuridico di uno Stato membro. (...)

60. Pertanto, non è necessario che gli Stati membri adottino una convenzione relativa al reciproco riconoscimento delle società affinché quelle che soddisfano le condizioni enunciate all'art. 48 CE [ora art. 54 TFUE] possano esercitare la libertà di stabilimento che è loro riconosciuta dagli artt. 43 CE e 48 CE [ora artt. 49 e 54 TFUE], i quali sono direttamente applicabili a decorrere dalla fine del periodo transitorio. Di conseguenza, dal fatto che nessuna convenzione relativa al reciproco



riconoscimento delle società sia stata finora adottata sulla base dell'art. 293 CE non si può trarre alcun argomento tale da giustificare una limitazione della piena efficacia di questi articoli. (...)

82. (...) il rifiuto, da parte di uno Stato membro, di riconoscere la capacità giuridica di una società costituita conformemente al diritto di un altro Stato membro nel quale ha la sede sociale per il motivo, in particolare, che la società avrebbe trasferito la sede effettiva nel suo territorio in seguito all'acquisto della totalità delle quote sociali da parte di cittadini di questo Stato membro che vi risiedono, con la conseguenza che la società non può, nello Stato membro ospitante, stare in giudizio per difendere i diritti derivanti da un contratto, salvo ricostituirsisecondo il diritto di questo Stato, costituisce una restrizione alla libertà di stabilimento incompatibile, in via di principio, con gli artt. 43 CE e 48 CE [ora artt. 49 e 54 TFUE]».

30 settembre 2003, *Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Amsterdam c. Inspire Art Ltd*, causa C-167/01, Racc. I-10155.

*La società di diritto inglese Inspire Art Ltd, costituita nel luglio 2000 con la forma giuridica di «società privata a responsabilità limitata», con sede sociale in Folkestone (Regno Unito), svolge la propria attività (vendita di oggetti d'arte) nei Paesi Bassi per il tramite di una succursale, iscritta nel registro di commercio di Amsterdam. La camera di commercio e dell'industria di Amsterdam (Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Amsterdam), ritenendo necessaria, ai sensi della legge del 1997 sulle società formalmente straniere (la Wet op de formeel buitenlandse vennootschappen, in prosieguo: la «WFBV»), la menzione nel suddetto registro del fatto che la società fosse «formalmente straniera» («formeel buitenlandse vennootschap»), in quanto essa svolgeva la propria attività soltanto nei Paesi Bassi, chiedeva all'autorità competente (Kantongerecht te Amsterdam) di ordinare a tale società di completare l'iscrizione nel registro di commercio (discendendo poi da questa integrazione diversi obblighi in capo alla società, sempre in base alla WFBV, tra cui quello di utilizzare l'indicazione nello svolgimento della sua attività commerciale). L'Inspire Art negava, in via principale, che la sua iscrizione fosse incompleta, sostenendo di non soddisfare le condizioni di cui all'art. 1 della WFBV per essere considerata «società formalmente straniera» e, in subordine, qualora l'autorità investita della decisione avesse invece deciso che essa soddisfaceva tali condizioni, la società sosteneva che la WFBV fosse comunque in contrasto con il diritto comunitario, in particolare con gli artt. 43 e 48 Trattato CE (ora artt. 49 e 54 TFUE). Il Kantongerecht te Amsterdam dichiarava l'Inspire Art «società formalmente straniera», ma nutrendo dubbi sulla compatibilità della WFBV con il diritto comunitario, sospendeva il procedimento e sottoponeva alla Corte di giustizia due questioni pregiudiziali, vertenti sull'interpretazione degli artt. 43 CE, 46 CE e 48 CE (ora artt. 49, 52 e 54 TFUE). Con riferimento alla prima questione, con cui il giudice del rinvio mira ad appurare se gli artt. 43 e 48 Trattato CE (ora artt. 49 e 54 TFUE) debbano essere interpretati nel senso che ostano alla normativa di uno Stato membro, come la WFBV, che impone ulteriori condizioni allo stabilimento a titolo secondario in tale Stato membro di una società costituita in un altro Stato membro al solo scopo di poter sfruttare determinati vantaggi rispetto alle società costituite conformemente alla normativa dello Stato di stabilimento, che prevede condizioni più rigorose rispetto alla legislazione dello Stato di costituzione in materia, appunto, di costituzione della società e di versamento delle azioni, la Corte ha osservato:*

«95. Occorre innanzi tutto precisare che la Corte ha già giudicato irrilevante, relativamente all'applicazione delle norme sulla libertà di stabilimento, che una società sia stata costituita in uno Stato membro al solo scopo di stabilirsi in un secondo Stato membro, nel quale essa svolgerebbe l'essenziale, se non il complesso, delle sue attività economiche [...] sentenze Segers [10 luglio 1986, causa 79/85, Racc. pag. 2375], punto 16, e Centros, [9 marzo 1999, causa C-212/97,

Racc. pag. I-1459] punto 17). Le ragioni per cui si decide di costituire una società in uno Stato membro sono infatti, ad eccezione dei casi di frode, prive di conseguenze sull'applicazione delle disposizioni relative alla libertà di stabilimento (sentenza Centros, cit., punto 18).

96. La Corte ha dichiarato, peraltro, che la circostanza che la società sia stata creata in uno Stato membro unicamente per fruire di una legislazione più vantaggiosa non costituisce un abuso, e ciò anche qualora la società in questione svolga l'essenziale, se non il complesso, delle sue attività economiche nello Stato di stabilimento (citare sentenze Segers, punto 16, e Centros, punto 18).

97. Ne consegue che queste società hanno il diritto di svolgere la loro attività in un altro Stato membro, mediante una succursale. La localizzazione della loro sede sociale, della loro amministrazione centrale o del loro centro di attività principale serve a determinare, al pari della cittadinanza delle persone fisiche, il loro collegamento all'ordinamento giuridico di uno Stato (sentenze 28 gennaio 1986, causa 270/83, Commissione/Francia, Racc. pag. 273, punto 18; Segers, cit., punto 13, e Centros, cit., punto 20).

98. Pertanto, nella causa principale, il fatto che l'Inspire Art sia stata costituita nel Regno Unito al fine di sottrarsi alla legislazione olandese sul diritto societario – che prescrive condizioni più severe per quanto riguarda, in particolare, il capitale minimo ed il versamento delle azioni – non esclude che la costituzione di una succursale da parte di tale società nei Paesi Bassi benefici della libertà di stabilimento prevista dagli artt. 43 CE e 48 CE [ora artt. 49 e 54 TFUE]. Come la Corte ha dichiarato nella sentenza Centros (cit., punto 18), la questione dell'applicabilità dei detti articoli è distinta dalla questione se uno Stato membro possa adottare misure atte a impedire che, in presenza delle possibilità offerte dal Trattato, i suoi cittadini tentino di sottrarsi abusivamente all'impero della propria legge nazionale.

99. Non può essere accolto l'argomento secondo cui la WFBV non lederebbe per nulla la libertà di stabilimento dato che la società straniera sarebbero pienamente riconosciute nei Paesi Bassi e la loro iscrizione nel registro di commercio di tale Stato membro non verrebbe respinta in quanto tale legge ha solo l'effetto di prescrivere taluni obblighi ulteriori, definiti «amministrativi».

100. Infatti, in forza della WFBV, le norme olandesi in materia di diritto societario relative al capitale minimo e alla responsabilità degli amministratori vengono applicate imperativamente a società straniere, come la Inspire Art, quando esse svolgono la loro attività esclusivamente, o quasi, nei Paesi Bassi.

101. La creazione di una succursale nei Paesi Bassi da parte di una società di questo tipo è pertanto soggetta a determinate norme previste in tale Stato membro per la costituzione di una società a responsabilità limitata. La legislazione di cui alla causa principale, che impone alla succursale di una siffatta società, costituita conformemente alla legislazione di uno Stato membro, di rispettare le disposizioni dello Stato di stabilimento relative al capitale sociale e alla responsabilità degli amministratori, sortisce l'effetto di ostacolare l'esercizio, da parte di tali società, della libertà di stabilimento riconosciuta dal Trattato.

102. Occorre infine esaminare gli argomenti tratti dalla [...] sentenza Daily Mail and General Trust [27 settembre 1988, causa 81/87, Racc. pag. 5483], secondo cui gli Stati membri resterebbero liberi di individuare il diritto applicabile ad una società, in quanto le disposizioni in materia di libertà di stabilimento non hanno prodotto l'armonizzazione delle norme di diritto internazionale privato degli Stati membri. A questo titolo, gli Stati membri conserverebbero la facoltà di agire contro società «fantasma», qualifica che, nel caso di specie, risulta dall'assenza di un reale collegamento con lo Stato di costituzione.

103. Occorre sottolineare, al riguardo, che, diversamente dalla causa principale, la citata sentenza Daily Mail and General Trust riguarda i rapporti tra una società e lo Stato membro secondo la cui normativa essa era stata costituita, nel caso in cui la società intenda trasferire la sua sede effettiva in un altro Stato membro conservando la personalità giuridica di cui gode nel suo

Stato di costituzione. Nella causa principale, il giudice del rinvio interpella la Corte in ordine all'applicazione ad una società, costituita secondo il diritto di un altro Stato membro, della normativa dello Stato in cui essa esercita effettivamente le sue attività (v., in tal senso, sentenza 5 novembre 2002, causa C-208/00, *Überseering*, Racc. pag. I-9919, punto 62).

104. Da quanto precede, risulta che le disposizioni della WFBV sul capitale minimo (sia al momento della costituzione sia nel corso della vita della società) nonché sulla responsabilità degli amministratori costituiscono restrizioni alla libertà di stabilimento come garantita dagli artt. 43 CE e 48 CE [ora artt. 49 e 54 TFUE].

105. Di conseguenza, occorre concludere che gli artt. 43 CE e 48 CE [ora artt. 49 e 54 TFUE] ostano ad una normativa nazionale, come la WFBV, che subordini l'esercizio della libertà di stabilimento a titolo secondario in tale Stato membro, da parte di una società costituita secondo il diritto di un altro Stato membro, a determinate condizioni, relative al capitale minimo e alla responsabilità degli amministratori, stabilite dal diritto nazionale per la costituzione di società. I motivi per cui la società è stata costituita nel primo Stato membro, nonché il fatto che essa eserciti la sua attività esclusivamente, o quasi, nello Stato membro di stabilimento non la privano, salvo abusi da stabilirsi caso per caso, del diritto di avvalersi della libertà di stabilimento garantita dal Trattato ».

*Con riferimento poi alla possibilità di giustificare una normativa nazionale come la WFBV in forza dell'art. 46 Trattato CE (ora art. 52 TFUE) o di un altro motivo imperativo di interesse pubblico, la Corte ha osservato:*

106. «In via preliminare, occorre ricordare che le disposizioni della WFBV in materia di pubblicità, considerate contrarie all'undicesima direttiva, non possono ricevere giustificazioni [...]. Pertanto, in seguito saranno esaminate solamente le disposizioni della WFBV relative al capitale minimo e alla responsabilità degli amministratori.

107. Poiché tali norme costituiscono un ostacolo alla libertà di stabilimento, occorre valutare se esse possano essere giustificate da uno dei motivi indicati all'art. 46 CE [ora art. 52 TFUE] o da una giustificazione imperativa di interesse generale. [...]

131. In via preliminare, occorre rilevare che nessuno degli argomenti presentati dal governo olandese per giustificare la normativa in questione nella causa principale rientra nell'art. 46 CE [ora art. 52 TFUE].

132. Pertanto, le giustificazioni proposte dal governo olandese, vale a dire la tutela dei creditori, la repressione dell'abuso della libertà di stabilimento, la tutela dell'efficacia dei controlli fiscali e della lealtà nei rapporti commerciali, devono essere valutate alla luce dei motivi imperativi di interesse pubblico.

133. A tale riguardo, occorre ricordare che, secondo la giurisprudenza della Corte, i provvedimenti nazionali che possono ostacolare o scoraggiare l'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal Trattato devono, per essere giustificati, soddisfare quattro condizioni: essi devono applicarsi in modo non discriminatorio, essere giustificati da motivi imperativi di interesse pubblico, essere idonei a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non andare oltre quanto necessario per il raggiungimento di questo (v., segnatamente, sentenze 31 marzo 1993, causa C-19/92, *Kraus*, Racc. pag. I-1663, punto 32; 30 novembre 1995, causa C-55/94, *Gebhard*, Racc. pag. I-4165, punto 37, e *Centros*, cit., punto 34).

134. Occorre pertanto esaminare se tali condizioni sono soddisfatte da disposizioni, relative al capitale minimo, come quelle di cui alla causa principale.

135. In primo luogo, per quanto riguarda la tutela dei creditori, e senza che la Corte debba valutare se le norme in tema di capitale minimo costituiscano un adeguato sistema di tutela, occorre constatare che l'Inspire Art si presenta come una società di diritto inglese e non come una

società olandese. I suoi potenziali creditori sono sufficientemente informati del fatto che essa è soggetta ad una legislazione diversa da quella che disciplina, nei Paesi Bassi, la costituzione delle società a responsabilità limitata e, segnatamente, le disposizioni in materia di capitale minimo e di responsabilità degli amministratori. Essi possono anche riferirsi, come la Corte ha ricordato al punto 36 della citata sentenza Centros, a determinate norme di diritto comunitario che li tutelano, come la quarta e l'undicesima direttiva.

136. In secondo luogo, quanto alla lotta contro l'abuso della libertà di stabilimento, occorre ricordare che uno Stato membro ha il diritto di adottare misure volte ad impedire che, grazie alle possibilità offerte dal Trattato, taluni dei suoi cittadini tentino di sottrarsi all'impero delle leggi nazionali, e che gli interessati non possono avvalersi abusivamente o fraudolentemente del diritto comunitario (sentenza Centros, cit., punto 24 e giurisprudenza cit.).

137. Tuttavia, anche se, nella causa in esame, l'Inspire Art è stata costituita in conformità al diritto societario di uno Stato membro – nella fattispecie il Regno Unito – al fine, in particolare, di evitare l'applicazione del diritto societario olandese, ritenuto più sfavorevole, cionondimeno le disposizioni del Trattato relative alla libertà di stabilimento sono volte precisamente a consentire alle società costituite conformemente alla normativa di uno Stato membro e che hanno la loro sede sociale, l'amministrazione centrale o il loro stabilimento principale all'interno della Comunità, di svolgere attività nel territorio degli altri Stati membri per il tramite di un'agenzia, di una succursale o di una filiale (sentenza Centros, cit., punto 26).

138. Ciò considerato, come la Corte ha asserito al punto 27 della citata sentenza Centros, il fatto che un cittadino di uno Stato membro che desidera creare una società scelga di costituirlo nello Stato membro le cui norme di diritto societario gli sembrano meno severe e crei in seguito succursali in altri Stati membri è inerente all'esercizio, nell'ambito di un mercato unico, della libertà di stabilimento garantita dal Trattato.

139. Risulta inoltre da una giurisprudenza consolidata (citate sentenze Segers, punto 16, e Centros, punto 29) che il fatto che una società non svolga alcuna attività nello Stato membro in cui essa ha la sede e svolga invece le sue attività unicamente o principalmente nello Stato membro della sua succursale non è sufficiente a dimostrare l'esistenza di un comportamento abusivo e fraudolento, che consenta a tale Stato di negare alla società interessata di fruire delle disposizioni comunitarie relative al diritto di stabilimento.

140. Da ultimo, quanto all'eventuale giustificazione della WFBV in virtù della tutela della lealtà nei rapporti commerciali e dell'efficacia dei controlli fiscali, occorre dichiarare che né la camera di commercio né il governo olandese hanno fornito elementi che consentano di dimostrare che il provvedimento in questione soddisfa i criteri di efficacia, proporzionalità e non discriminazione ricordati al punto 132 della presente sentenza.

141. Poiché le disposizioni sul capitale minimo sono incompatibili con la libertà di stabilimento come garantita dal Trattato, lo stesso deve necessariamente valere per le sanzioni conseguenti all'inosservanza di tali obblighi, ossia per la responsabilità personale e solidale degli amministratori quando il capitale non raggiunge l'importo minimo previsto dalla normativa nazionale o quando esso scende, nel corso dell'attività, sotto tale importo.

142. Occorre pertanto risolvere la seconda questione posta nel senso che né l'art. 46 CE [ora art. 52 TFUE], né la tutela dei creditori, né la repressione dell'abuso della libertà di stabilimento, né la tutela della lealtà nei rapporti commerciali e dell'efficacia dei controlli fiscali permettono di giustificare l'ostacolo alla libertà di stabilimento, garantita dal Trattato, rappresentato dalle disposizioni di una legislazione nazionale, come quella in esame, sul capitale minimo e sulla responsabilità personale e solidale degli amministratori ».

13 dicembre 2005, SEVIC Systems AG, causa C-411/03, Racc. I-10805.

*Nel 2002 la SEVIC Systems AG, società stabilita in Germania, e la Security Vision Concept S.A., società stabilita in Lussemburgo, stipulavano un contratto di fusione che prevedeva lo scioglimento senza liquidazione della seconda società e la trasmissione del suo patrimonio alla SEVIC, senza mutamento della denominazione sociale di quest'ultima. La competente autorità tedesca (Amtsgericht Neuwied) respingeva però la domanda d'iscrizione della fusione nel registro delle imprese, in virtù del fatto che la legge tedesca sulla trasformazione di società (Umwandlungsgesetz) prevedeva unicamente la fusione tra soggetti di diritto aventi sede in Germania. La SEVIC impugnava allora tale decisione di rigetto e il giudice adito (Landgericht Koblenz), ai fini della risoluzione della questione sottopostagli, interrogava in via pregiudiziale la Corte di giustizia circa la compatibilità della normativa menzionata con il diritto comunitario. In proposito, la Corte ha osservato:*

«16. Contrariamente a quanto sostengono i governi tedesco e dei Paesi Bassi, gli artt. 43 CE e 48 CE [ora artt. 49 e 54 TFUE] sono applicabili ad una fusione quale quella oggetto della causa principale.

17. In vero, conformemente all'art. 43, secondo comma, CE, in combinato disposto con l'art. 48 CE [ora artt. 49 e 54 TFUE], la libertà di stabilimento delle società citate in quest'ultimo articolo importa i.a. la costituzione e la gestione di tali imprese alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti delle proprie società.

18. Come ha osservato l'avvocato generale al paragrafo 30 delle conclusioni, rientrano nell'ambito di applicazione del diritto di stabilimento tutte quelle misure che permettono o anche solo facilitano l'accesso ad un altro Stato membro e/o lo svolgimento di attività economiche in tale Stato, consentendo ai soggetti interessati di poter partecipare effettivamente e alle stesse condizioni degli operatori nazionali alla vita economica del paese.

19. Le operazioni di fusione transfrontaliere, al pari delle altre operazioni di trasformazione di società, rispondono alle esigenze di cooperazione e di raggruppamento di società stabilite in Stati membri differenti. Esse costituiscono modalità particolari di esercizio della libertà di stabilimento, importanti per il buon funzionamento del mercato interno, e rientrano pertanto tra le attività economiche per le quali gli Stati membri sono tenuti al rispetto della libertà di stabilimento di cui all'art. 43 CE [ora art. 49 TFUE]. [...]

20. [...] nel diritto tedesco, contrariamente a quanto vale per le fusioni interne, nessuna disposizione prevede l'iscrizione nel registro nazionale delle imprese delle fusioni transfrontaliere, per la qual cosa le domande di registrazione di tali fusioni sono generalmente respinte.

21. Orbene, come ha osservato l'avvocato generale al paragrafo 47 delle conclusioni, una fusione come quella oggetto della causa principale costituisce una tecnica efficace di trasformazione societaria in quanto consente, nel quadro di un'unica operazione, di esercitare una data attività in forme nuove e senza soluzione di continuità, riducendo pertanto notevolmente le complicazioni, i tempi ed i costi associati a forme alternative di raggruppamento societario, quali quelle che comportano, ad esempio, lo scioglimento di società con liquidazione del patrimonio e successiva costituzione di una nuova società con trasmissione a quest'ultima di singoli elementi del patrimonio.

22. Siccome, in applicazione della normativa nazionale, il ricorso a tale tecnica di trasformazione delle società non è possibile allorché una di esse ha sede in uno Stato membro diverso dalla Repubblica federale di Germania, il diritto tedesco crea una disparità di trattamento fra società secondo la natura, interna o transfrontaliera, della fusione che ben può dissuadere queste ultime dal valersi della libertà di stabilimento sancita dal Trattato.

23. Tale disparità di trattamento costituisce una restrizione ai sensi degli artt. 43 CE e 48 CE

[ora artt. 49 e 54 TFUE], la quale osta alla liberta` di stabilimento e puo` essere ammessa solo se persegue uno scopo legittimo compatibile con il Trattato ed e` giustificata da ragioni imperative di interesse generale. Anche in tale ipotesi, pero` la sua applicazione dev'essere idonea a garantire il conseguimento dello scopo in tal modo perseguito e non deve eccedere quanto necessario per raggiungerlo (v. sentenze 21 novembre 2002, causa C-436/00, X e Y, Racc. pag. I 10829, punto 49, e 11 marzo 2004, causa C-9/02, De Lasteyrie du Saillant, Racc. pag. I 2409, punto 49). [...]

24. I governi tedesco e dei Paesi Bassi osservano che le fusioni interne sono soggette a condizioni dirette piu` specificamente a tutelare gli interessi dei creditori, dei soci di minoranza e dei lavoratori, nonche` a tutelare l'efficacia dei controlli fiscali e la lealta` nei rapporti commerciali. Nel caso di fusioni transfrontaliere, che implicano l'applicazione di diversi diritti nazionali ad un'unica e sola operazione giuridica, si porrebbero al riguardo problemi specifici la cui soluzione richiederebbe, per la tutela dei detti interessi, regole specifiche. Regole, ebbene, che presupporrebbero un'armonizzazione della regolamentazione a livello comunitario.

25. In tale contesto il governo dei Paesi Bassi ricorda che la Commissione delle Comunita` europee ha sottoposto al legislatore comunitario il 18 novembre 2003 la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulle fusioni transfrontaliere delle societa` di capitali [COM(2003) 703 def.], i cui due primi 'considerando' precisano che

« (1) Le esigenze di cooperazione e di raggruppamento tra societa` di Stati membri diversi e le difficolta` che si frappongono, a livello legislativo ed amministrativo, alle fusioni transfrontaliere di societa` nella Comunita` rendono necessaria l'adozione di disposizioni comunitarie volte a facilitare la realizzazione di fusioni transfrontaliere (...), al fine di garantire il completamento ed il funzionamento del mercato interno.

(2) (...) gli obiettivi suddetti non possono essere realizzati adeguatamente dai singoli Stati membri, essendo necessaria l'adozione di una regolamentazione comprendente elementi comuni applicabili a livello transnazionale, e possono invece, a causa della scala e dell'incidenza dell'azione proposta, essere realizzati meglio a livello comunitario (...).

26. Ebbene, benche` senz'altro utili a facilitare le fusioni transfrontaliere, le regole di armonizzazione non possono essere erette a presupposto per l'attuazione della liberta` di stabilimento sancita dagli artt. 43 CE e 48 CE [ora artt. 49 e 54 TFUE], (v., in tal senso, sentenza 28 gennaio 1992, causa C-204/90, Bachmann, Racc. pag. 249, punto 11).

27. Si osservi anche che, se negli Stati membri sono in vigore per le fusioni interne regole armonizzate in seguito all'adozione della terza direttiva del Consiglio 9 ottobre 1978, 78/855/CEE, basata sull'art. 54, n. 3, lett. g), del Trattato e relativa alle fusioni delle societa` per azioni (GU L 295, pag. 36), le fusioni transfrontaliere pongono problemi specifici.

28. Al riguardo non puo` escludersi che ragioni imperative d'interesse generale quali la tutela degli interessi dei creditori, dei soci di minoranza e dei lavoratori (v. sentenza 5 novembre 2002, causa C-208/00, U`berseering, Racc.

pag. I 9919, punto 92), nonche` la tutela dell'efficacia dei controlli fiscali e della lealta` nei rapporti commerciali (v. sentenza 30 settembre 2003, causa C-167/01, Inspire Art, Racc. pag. I 10155, punto 132), possano, in talune circostanze e rispettando talune condizioni, giustificare una restrizione alla liberta` di stabilimento.

29. Occorre, pero`, che la misura restrittiva sia atta a garantire la realizzazione degli obiettivi perseguiti e non ecceda quanto necessario a raggiungerli.

30. Il generale diniego, in uno Stato membro, dell'iscrizione nel registro delle imprese di una fusione tra una societa` stabilita in tale Stato ed una avente sede in uno Stato membro diverso finisce con l'impedire la realizzazione di fusioni transfrontaliere anche quando gli interessi menzionati al punto 28 della presente sentenza non sarebbero minacciati. In ogni caso, una regola siffatta eccede quanto necessario a raggiungere gli obiettivi di tutela dei detti interessi.

31. Alla luce di cio`, si deve rispondere alla questione pregiudiziale che gli artt. 43 CE e 48

CE [ora artt. 49 e 54 TFUE] ostano a che, in uno Stato membro, l'iscrizione nel registro nazionale delle imprese della fusione per scioglimento senza liquidazione di una società e trasmissione universale del patrimonio di quest'ultima ad altra società sia generalmente rifiutata se una delle due società ha sede in un altro Stato membro, mentre è possibile, purché siano rispettate talune condizioni, se le società partecipanti alla fusione hanno entrambe sede nel territorio del primo Stato membro ».

### 3.4. Deroghe

21 giugno 1974, *Jean Reyners c. Belgio*, causa 2/74, Racc. 631.

*Per la parte in fatto si rinvia a questo capitolo, segnatamente alla sezione 3.1 dedicata alla nozione di stabilimento. Chiamata a pronunciarsi anche sulla portata dell'art. 55 Trattato CEE (oggi art. 51 TFUE), la Corte ha osservato:*

«42/44. A termini dell'art. 55, 1) comma [ora art. 51 TFUE], sono esclusi dall'applicazione delle disposizioni del capo relativo al diritto di stabilimento, “per quanto riguarda lo Stato membro interessato, le attività che in tale Stato partecipino, sia pure occasionalmente, all'esercizio dei pubblici poteri”. In considerazione del carattere fondamentale, nel sistema del Trattato, della libertà di stabilimento e della norma del trattamento nazionale, le deroghe consentite dall'art. 55, 1) comma [ora art. 51 TFUE], non possono assumere una rilevanza che vada oltre il fine per cui questa clausola eccezionale è stata inserita nel Trattato stesso. L'art. 55, n. 1 [ora art. 51 TFUE], deve consentire agli Stati membri, nell'ipotesi in cui determinate funzioni che implicano l'esercizio dei pubblici poteri sono connesse ad una delle attività indipendenti di cui all'art. 52 [ora art. 49 TFUE], di precludere ai cittadini l'accesso a tali funzioni.

45/47. Tale esigenza è pienamente soddisfatta dal momento in cui l'esclusione di tali persone è limitata a quelle attività che, considerate in se stesse, costituiscono una partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri. L'estensione della deroga di cui all'art. 55 [ora art. 51 TFUE], ad un'intera professione è possibile soltanto nell'ipotesi in cui le attività rispondenti a tali caratteristiche vi si trovano connesse in tal guisa che la concessione della libertà di stabilimento avrebbe l'effetto d'imporre, allo Stato membro interessato, l'obbligo di consentire l'esercizio, sia pure occasionale, da parte di non cittadini, di funzioni che rientrano nei pubblici poteri. Non si può, viceversa, ammettere tale estensione laddove, nell'ambito di una professione indipendente, le attività che partecipano all'esercizio dei pubblici poteri costituiscono un elemento scindibile dall'insieme dell'attività professionale.

48/50. In mancanza di qualsiasi direttiva adottata in forza dell'art. 57 [ora art. 53 TFUE] al fine di armonizzare le disposizioni interne relative, in particolare, alla professione forense, l'esercizio di questa resta disciplinato dal diritto dei vari Stati membri. L'eventuale applicazione delle restrizioni della libertà di stabilimento di cui all'art. 55, 1) comma [ora art. 51 TFUE], va quindi valutata separatamente, per ciascuno Stato membro, tenuto conto delle disposizioni interne afferenti all'organizzazione ed all'esercizio di tale professione. Tale valutazione deve tuttavia tener conto del carattere comunitario dei limiti posti dall'art. 55 [ora art. 51 TFUE], alle deroghe consentite al principio della libertà di stabilimento, al fine di evitare che l'effetto utile del Trattato non venga escluso da disposizioni unilaterali degli Stati membri.

51/53. Le prestazioni professionali che implicano contatti, anche regolari ed organici, con i tribunali, ovvero la partecipazione, sia pure obbligatoria, al loro funzionamento, non costituiscono partecipazione all'esercizio dei pubblici poteri. In particolare, non possono venir considerate come partecipazione a tali poteri le attività più tipiche della professione forense, quali la consulenza e

l'assistenza giuridica, come pure la rappresentanza e la difesa delle parti in giudizio, neppure quando il ministero o assistenza dell'avvocato è obbligatorio o costituisce oggetto di una esclusiva voluta dalla legge. In effetti, l'esercizio di tali attività lascia intatti la valutazione dell'autorità giudiziaria e il libero esercizio della funzione giurisdizionale.

54/55. Si deve quindi risolvere la questione sottoposta a questa Corte nel senso che l'eccezione alla libertà di stabilimento di cui all'art. 55, 1) comma [ora art. 51 TFUE], va limitata a quelle, fra le attività contemplate dall'art. 52 [ora art. 49 TFUE], che, di per sé, implicano la partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri. Comunque, nell'ambito di una libera professione quale quella dell'avvocato, non si possono considerare come tali le attività quali la consulenza e l'assistenza legali, o la rappresentanza e la difesa delle parti in giudizio, neppure se l'esercizio di tali attività costituisce oggetto di un obbligo o di una esclusiva voluti dalla legge».

13 luglio 1993, *Adrianus Thijssen c. Controledienst voor de Verzekeringen*, causa C-42/92, Racc. I-4047.

*Il signor Thijssen presentava domanda per un posto di commissario autorizzato, rispondendo in tal modo al relativo annuncio dell'Ufficio di controllo delle assicurazioni (in prosieguo: l'“UCA”). Dai documenti allegati alla lettera del signor Thijssen risultava che questi possedeva la cittadinanza olandese. Il presidente dell'UCA comunicava al signor Thijssen il rigetto della sua candidatura, in quanto egli non soddisfaceva il requisito della cittadinanza prescritto dall'art. 2, n. 1, primo comma, del regolamento n. 6 dell'UCA (Moniteur belge 26 marzo 1986). Contro detto provvedimento il signor Thijssen proponeva ricorso d'annullamento dinanzi al Raad van State, sostenendo, che il rigetto della sua candidatura, per il fatto di non possedere la cittadinanza belga, era dovuto ad una violazione degli artt. 52 e 55 del Trattato (ora artt. 49 e 51 TFUE).*

*L'UCA sosteneva che, a norma dell'art. 55 (ora art. 51 TFUE), primo comma, del Trattato, il diritto di stabilimento non si applica alle funzioni del commissario autorizzato.*

*Investita della questione la Corte ha osservato:*

« 19. I commissari autorizzati sono designati liberamente e retribuiti dalle imprese di assicurazione fra i commissari debitamente autorizzati dall'UCA. Essi godono della fiducia dell'impresa di assicurazioni, al pari di quella delle autorità di controllo.

20. Per quanto riguarda gli obblighi del commissario, menzionati al precedente punto 17, consistenti nel presentare una relazione all'UCA, regolarmente o su richiesta di questo, nel portare a sua conoscenza fatti specifici, nonché nell'informare l'impresa di assicurazioni su eventuali illeciti e fatti che potrebbero minacciare la sua situazione finanziaria, occorre rilevare, come ha osservato in udienza il ricorrente nella causa principale, che altri organi hanno obblighi simili, senza che essi siano considerati per questo organi che partecipano all'esercizio dei pubblici poteri. Ciò vale, segnatamente, per gli enti di credito e gli istituti finanziari i quali, a norma dell'art. 6 della direttiva del Consiglio 10 giugno 1991, 91/308/CEE, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite (GU L 166, pag. 77), devono comunicare alle autorità ogni fatto che possa costituire indizio di un riciclaggio.

21. Per quanto riguarda il veto che il commissario autorizzato può opporre all'esecuzione di una decisione dell'impresa la cui esecuzione costituisca illecito penale, occorre rilevare che il commissario autorizzato è tenuto a riferirne d'urgenza all'UCA. Anche se il suo veto ha un effetto sospensivo di otto giorni, la decisione definitiva in merito spetta esclusivamente all'UCA, il quale non è quindi affatto vincolato dal veto del commissario autorizzato e il quale adotta, nei limiti dei suoi poteri, ogni provvedimento richiesto dalla situazione. Occorre infine sottolineare che, come precisato dall'art. 40 della legge del 1975, il commissario autorizzato svolge le sue funzioni sotto la sorveglianza dell'UCA.



22. Ne consegue che i compiti ausiliari e preparatori conferiti al commissario autorizzato nei confronti dell'UCA il quale, dal canto suo, esercita pubblici poteri adottando la decisione finale non possono essere considerati alla stregua di una partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri, ai sensi dell'art. 55, primo comma, del Trattato. »

29 ottobre 1998, *Commissione c. Spagna*, causa C-114/97, Racc. I-6717.

*Il 4 aprile 1995 la Commissione informava il governo spagnolo che le disposizioni spagnole in materia di sorveglianza privata erano, a suo parere, contrarie agli artt. 48, 52 e 59 del Trattato ( ora artt. 45, 49 e 56 TFUE) e intimava al medesimo di presentare le sue osservazioni al riguardo.*

*Con lettera datata 21 giugno 1995, il governo spagnolo rispondeva che i requisiti di cittadinanza e residenza imposti da queste disposizioni rientravano fra le deroghe previste dagli artt. 48 (ora art. 45 TFUE), nn. 3 e 4, 55 e 56 del Trattato CE (ora artt. 51 e 52 TFUE).*

*Con lettera datata 11 giugno 1996, la Commissione indirizzava al governo spagnolo un parere motivato nel quale essa concludeva che il Regno di Spagna, avendo mantenuto in vigore disposizioni legislative che subordinano la prestazione dei servizi privati di sorveglianza alla condizione che l'impresa di sorveglianza abbia la cittadinanza spagnola, che gli amministratori e i direttori dell'impresa siano residenti in Spagna e, infine, che il personale privato di sorveglianza abbia la cittadinanza spagnola, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza degli artt. 48, 52 e 59 del Trattato (ora artt. 45, 49 e 56 TFUE).*

*Con lettera datata 20 settembre 1996, il governo spagnolo ribadiva gli argomenti da esso dedotti nella sua risposta alla lettera d'intimazione.*

*Non essendo rimasta soddisfatta delle dette spiegazioni, la Commissione proponeva di inadempimento.*

*La Corte ha osservato:*

« 44. Occorre anzitutto constatare che la regola secondo la quale gli amministratori e i direttori di qualsiasi impresa di sorveglianza debbano essere residenti in Spagna costituisce un ostacolo alla libertà di stabilimento (v., a tal riguardo, sentenza 25 luglio 1991, causa C-221/89, *Factortame e a.*, Racc. pag. I-3905, punto 32) e alla libera prestazione dei servizi.

45. Occorre osservare inoltre che questo requisito non è necessario per garantire la pubblica sicurezza nello Stato membro interessato e che esso non rientra pertanto nella deroga di cui all'art. 56 [ora art. 52 TFUE], n. 1, in combinato disposto, se del caso, con l'art. 66 del Trattato [ora art. 62 TFUE].

46. Infatti, il ricorso a questa giustificazione presuppone l'esistenza di una minaccia effettiva e abbastanza grave per uno degli interessi fondamentali della collettività (v., per quanto concerne l'ordine pubblico, sentenza *Bouchereau*, citata, punto 35).

47. Ebbene, contrariamente a quanto sostenuto dal governo spagnolo, non si può affermare che tale minaccia possa derivare dall'impossibilità in cui si troverebbero le autorità spagnole, in mancanza della norma controversa, di effettuare un controllo efficace sulle attività svolte dalle imprese private di sorveglianza. Infatti, si possono effettuare controlli e si possono infliggere sanzioni a carico di qualsiasi impresa stabilita in un altro Stato membro, a prescindere dal luogo di residenza dei suoi dirigenti. Inoltre, il pagamento di un'eventuale sanzione può essere garantito mediante la previa prestazione di una cauzione (v., in tal senso, sentenza 7 maggio 1998, causa C-350/96, *Clean Car Autoservice*, Racc. pag. I-2531, punto 36). »

13 luglio 2000, *Procedimento promosso dal signor Alfredo Albore*, causa C-423/98, Racc. I-5965.

*L'art. 18 della legge italiana n. 898/76 subordina ad autorizzazione prefettizia l'acquisto di immobili siti in una zona del territorio nazionale dichiarata di interesse militare, ad eccezione dell'ipotesi in cui l'acquirente sia un soggetto giuridico pubblico o privato di nazionalità italiana.*

*Nel 1998 due cittadini tedeschi acquistavano due immobili siti in Barano d'Ischia, in zona dichiarata di importanza militare, senza richiedere l'autorizzazione prefettizia.*

*Vista la mancanza di tale autorizzazione il Conservatore dei registri immobiliari, vista la mancanza di tale autorizzazione si rifiutava di procedere alla trascrizione della compravendita degli immobili.*

*Il notaio dinnanzi al quale l'operazione era stata conclusa, il signor Albore, proponeva ricorso dinnanzi al Tribunale di Napoli contro tale rifiuto ed in seguito al rigetto di tale ricorso proponeva reclamo dinnanzi alla Corte d'Appello di Napoli.*

*La Corte d'Appello sospende il procedimento per chiedere alla Corte se le disposizioni del Trattato relative al divieto di discriminazioni fondate sulla nazionalità, alla libertà di stabilimento ed alla libertà dei movimenti dei capitali siano in contrasto con la legge italiana summenzionata.*

*La Corte ha osservato:*

« 21. A questo titolo, il semplice richiamo agli imperativi di difesa del territorio nazionale, quando la situazione dello Stato membro interessato non rientra nell'ambito dell'art. 224 del Trattato CE (divenuto art. 297 CE [ora art. 347 TFUE]), non può essere sufficiente a giustificare una discriminazione fondata sulla nazionalità nei confronti dei cittadini degli altri Stati membri per l'accesso alla proprietà degli immobili sulla totalità o su una parte del territorio nazionale del primo Stato.

22. La soluzione sarebbe diversa soltanto se fosse dimostrato che, per ciascuna zona alla quale si applica la restrizione, un trattamento non discriminatorio dei cittadini di tutti gli Stati membri comporterebbe per gli interessi militari dello Stato membro di cui trattasi rischi reali, concreti e gravi, ai quali non potrebbe essere posto rimedio mediante misure meno restrittive. (...)

24. Si deve dunque risolvere la questione pregiudiziale nel senso che l'art. 73 B del Trattato [ora art. 63 TFUE] osta a una normativa nazionale di uno Stato membro che, per motivi connessi alle esigenze di difesa del territorio nazionale, dispensa unicamente i cittadini di tale Stato membro dall'obbligo di chiedere un'autorizzazione amministrativa per l'acquisto di un bene immobile situato in una zona del territorio nazionale dichiarata di importanza militare. La soluzione sarebbe diversa soltanto se si potesse dimostrare, dinanzi al giudice nazionale competente, che, in una zona determinata, un trattamento non discriminatorio dei cittadini di tutti gli Stati membri comporterebbe per gli interessi militari dello Stato membro di cui trattasi rischi reali, concreti e gravi, ai quali non potrebbe essere posto rimedio mediante misure meno restrittive ».

24 maggio 2011, *Commissione c. Regno del Belgio*, causa C-47/08, Racc. I-04105

*La Commissione instaurava un procedimento di infrazione, ai sensi dell'art. 226 TCE (ora 258 TFUE), per accertare se il Regno del Belgio fosse venuto meno agli obblighi impostigli dagli artt. 43 e 45, c. 1, TCE (ora artt. 49 e 51 TFUE) e dalla direttiva 89/48/CEE, relativa ad un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore conseguiti con formazioni professionali di una durata minima di tre anni (sostituita prima dalla 2005/36/CE e ora dalla direttiva 2013/55/UE). La normativa nazionale, infatti, prevedeva il requisito della cittadinanza belga per accedere alla professione notarile, circostanza che, ad avviso della Commissione, costituiva una discriminazione fondata sulla cittadinanza vietata dal Trattato in quanto le attività notarili non potevano rientrare*

*nell'eccezione per le attività che partecipino all'esercizio dei pubblici poteri disciplinata all'art. 45 TCE; inoltre il Regno del Belgio non aveva trasposto la direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali con riguardo alla professione di notaio.*

*La Corte quanto al significato da attribuire alla nozione di attività che partecipano all'esercizio dei pubblici poteri, ha ricordato che:*

« 84. Sempre secondo giurisprudenza costante, l'art. 45, primo comma, CE [ora art. 51 TFUE] costituisce una deroga alla norma fondamentale della libertà di stabilimento. In quanto tale, detta deroga deve essere interpretata in maniera che la sua portata si limiti a ciò che è strettamente necessario per tutelare gli interessi che tale disposizione permette agli Stati membri di proteggere (sentenze Commissione/Grecia, cit., punto 7; Commissione/Spagna, cit., punto 34; 30 marzo 2006, causa C-451/03, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, Racc. pag. I-2941, punto 45; 29 novembre 2007, causa C-393/05, Commissione/Austria, Racc. pag. I-10195, punto 35, e causa C-404/05, Commissione/Germania Racc. pag. I-10239, punti 37 e 46, nonché Commissione/Portogallo, cit., punto 34).

85. La Corte ha inoltre più volte ribadito che la deroga prevista all'art. 45, primo comma, CE [ora art. 51 TFUE] va limitata alle sole attività che, di per sé considerate, costituiscono una partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri (citate sentenze Reyners, punto 45; Thijssen, punto 8; Commissione/Spagna, punto 35; Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, punto 46; Commissione/Germania, punto 38, e Commissione/Portogallo, punto 36).

86. In proposito la Corte ha avuto l'occasione di considerare escluse dalla deroga prevista all'art. 45, primo comma, CE [ora art. 51 TFUE] talune attività ausiliarie o preparatorie rispetto all'esercizio dei pubblici poteri (v., in tal senso, citate sentenze Thijssen, punto 22; Commissione/Spagna, punto 38; Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, punto 47; Commissione/Germania, punto 38, e Commissione/Portogallo, punto 36), o determinate attività il cui esercizio, pur comportando contatti, anche regolari e organici, con autorità amministrative o giudiziarie, o addirittura una partecipazione, anche obbligatoria, al loro funzionamento, lasci inalterati i poteri di valutazione e di decisione di tali autorità (v., in tal senso, sentenza Reyners, cit., punti 51 e 53), o ancora determinate attività che non comportano l'esercizio di poteri decisionali (v., in tal senso, citate sentenze Thijssen, punti 21 e 22; 29 novembre 2007, Commissione/Austria, punti 36 e 42; Commissione/Germania, punti 38 e 44, nonché Commissione/Portogallo, punti 36 e 41), di poteri di coercizione (v. in tal senso, in particolare, sentenza Commissione/Spagna, cit., punto 37), o di potestà coercitiva (v., in tal senso, sentenze 30 settembre 2003, causa C-47/02, Anker e a., Racc. pag. I-10447, punto 61, nonché Commissione/Portogallo, cit., punto 44).

87. Occorre verificare, alla luce delle considerazioni che precedono, se le attività affidate ai notai nell'ordinamento giuridico belga comportino una partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri.

88. A tal fine occorre prendere in considerazione la natura delle attività svolte dai membri della professione considerata (v., in questo senso, sentenza Thijssen, cit., punto 9) ».

*Quanto all'attività di autenticazione svolta dai notai, la Corte ha rilevato che:*

« 89. Il Regno del Belgio e la Commissione concordano sul fatto che l'attività principale dei notai nell'ordinamento giuridico belga consiste nella redazione, con le formalità richieste, di atti pubblici [...]

90. Anzitutto va sottolineato, in proposito, che sono oggetto di autenticazione, ai sensi della normativa belga, gli atti o le convenzioni alle quali le parti hanno liberamente aderito. Sono infatti le parti stesse a decidere, nei limiti posti dalla legge, la portata dei loro diritti e obblighi e a scegliere liberamente le pattuizioni alle quali vogliono assoggettarsi allorché presentano un atto o una

convenzione al notaio per l'autenticazione. L'intervento di quest'ultimo presuppone quindi la previa esistenza di un consenso o di un accordo di volontà delle parti.

91. Inoltre, il notaio non può modificare unilateralmente la convenzione che è chiamato ad autenticare senza avere preliminarmente ottenuto il consenso delle parti.

92. L'attività di autenticazione affidata ai notai non comporta quindi, in quanto tale, una partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri ai sensi dell'art. 45, primo comma, CE [ora art. 51 TFUE].

93. La circostanza che determinati atti o determinate convenzioni debbano essere obbligatoriamente oggetto di autenticazione a pena di nullità non è idonea ad inficiare tale conclusione. È infatti usuale che la validità di atti diversi sia assoggettata, negli ordinamenti giuridici nazionali e secondo le modalità previste, a requisiti di forma o ancora a procedure obbligatorie di convalida. Tale circostanza non potrebbe, pertanto, essere sufficiente ad avvalorare la tesi sostenuta dal Regno del Belgio.

94. La conclusione che precede non può neppure essere rimessa in discussione dall'obbligo fatto ai notai di verificare, prima di procedere all'autenticazione di un atto o di una convenzione, che tutte le condizioni richieste dalla legge per realizzare tale atto o tale condizione siano soddisfatte e, laddove non lo siano, di rifiutare di procedere a detta autenticazione.

95. È ben vero, come sottolinea il Regno del Belgio, che il notaio svolge tale verifica perseguendo un obiettivo di interesse generale, ossia garantire la legalità e la certezza del diritto degli atti conclusi tra privati. Nondimeno, il mero perseguimento di tale obiettivo non può giustificare che le prerogative necessarie a tal fine siano riservate ai soli notai cittadini dello Stato membro interessato.

96. Il fatto di agire perseguendo un obiettivo di interesse generale non è sufficiente, di per sé, a far considerare un'attività determinata come partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri. È infatti pacifico che le attività svolte nell'ambito di diverse professioni regolamentate comportano di frequente, negli ordinamenti giuridici nazionali, l'obbligo per le persone che le compiono di perseguire un obiettivo del genere, senza che dette attività rientrino per questo nell'ambito dell'esercizio di tali poteri.

97. Nondimeno, la circostanza che le attività notarili perseguano obiettivi di interesse generale, miranti in particolare a garantire la legalità e la certezza del diritto degli atti conclusi tra privati, costituisce una ragione imperativa di interesse generale che consente di giustificare eventuali restrizioni all'art. 43 CE [ora art. 49 TFUE] derivanti dalle specificità proprie dell'attività notarile, quali l'inquadramento di cui sono oggetto i notai per effetto delle procedure di selezione che sono loro applicate, la limitazione del loro numero e delle loro competenze territoriali o ancora il regime loro applicato riguardo a remunerazione, indipendenza, incompatibilità e inamovibilità, purché dette restrizioni permettano di conseguire tali obiettivi e siano a ciò necessarie.

98. È del pari vero che il notaio deve rifiutarsi di autenticare un atto o una convenzione che non soddisfi i requisiti stabiliti dalla legge e ciò indipendentemente dalla volontà delle parti. Tuttavia, successivamente ad un rifiuto del genere, le parti restano libere o di rimediare all'illegittimità constatata, oppure di modificare le pattuizioni dell'atto o della convenzione di cui trattasi, o ancora di rinunciare a tale atto o convenzione.

99. Per quanto riguarda l'efficacia probatoria e l'efficacia esecutiva di cui gode l'atto notarile, è incontestabile che queste ultime conferiscano a tali atti rilevanti effetti giuridici. Nondimeno, la circostanza che una determinata attività comporti la redazione di atti dotati di effetti del genere non può essere sufficiente a far considerare quell'attività come partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri ai sensi dell'art. 45, primo comma, CE [ora art. 51 TFUE].

100. Infatti, per quanto riguarda, in particolare, l'efficacia probatoria di cui gode un atto notarile, si deve precisare che quest'ultima rientra nel regime delle prove stabilito dalla legge nell'ordinamento giuridico di cui trattasi. L'art. 1319 del codice civile, che stabilisce l'efficacia probatoria dell'atto pubblico, fa infatti parte del capo VI di tale codice, intitolato «Della prova delle obbligazioni e di quella del pagamento». L'efficacia probatoria conferita dalla legge ad un determinato atto non ha

quindi rilevanza diretta ai fini della questione di stabilire se l'attività comportante la redazione di detto atto, di per sé considerata, costituisca una partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri, come richiesto dalla giurisprudenza (v., in tal senso, citate sentenze Thijssen, punto 8, e Commissione/Spagna, punto 35).

101. Inoltre, ai sensi dell'art. 1322 del codice civile, come ammesso dal Regno del Belgio, la scrittura privata riconosciuta da colui contro cui si produce, o legalmente considerata come riconosciuta, ha, fra coloro che l'hanno sottoscritta e fra i loro eredi ed aventi causa, «la stessa efficacia probatoria dell'atto pubblico».

102. Per quanto riguarda l'efficacia esecutiva dell'atto pubblico, occorre rilevare, come sostenuto dal Regno del Belgio, che essa consente di dare esecuzione all'obbligazione derivante da tale atto senza previo intervento del giudice.

103. L'efficacia esecutiva dell'atto pubblico non trasferisce tuttavia, in capo al notaio, poteri che comportano una partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri. Invero, se l'apposizione da parte del notaio della formula esecutiva sull'atto pubblico conferisce a quest'ultimo efficacia esecutiva, questa si fonda sulla volontà delle parti di stipulare un atto o una convenzione, dopo verifica della loro conformità con la legge da parte del notaio, e di conferire a detto atto o convenzione tale efficacia esecutiva ».

*In merito alle altre attività attribuite al notaio nell'ordinamento giuridico belga, la Corte ha osservato che:*

« 105. Per quanto riguarda, in primo luogo, i compiti di cui è incaricato il notaio nell'ambito dei pignoramenti immobiliari, va rilevato che quest'ultimo è incaricato principalmente di organizzare l'aggiudicazione o la vendita a trattativa privata, nel caso in cui quest'ultima sia stata autorizzata dal giudice e alle condizioni stabilite da quest'ultimo. Il notaio deve altresì organizzare la visita dei luoghi, stilare il capitolato d'oneri che indica il giorno della vendita e prevede il trasferimento del prezzo a vantaggio dei creditori.

106. Si deve pertanto necessariamente rilevare, per un verso, che il notaio non è competente a procedere egli stesso al pignoramento. Per altro verso, è il giudice dell'esecuzione che nomina il notaio e lo incarica di procedere all'aggiudicazione o alla vendita a trattativa privata e alla procedura di graduazione e ripartizione dell'attivo. È a questo giudice che spetta la vigilanza sul rispetto delle disposizioni in materia di procedure esecutive ed egli può, anche d'ufficio, come emerge dall'art. 1396 del codice giudiziario, farsi consegnare dai pubblici ufficiali o funzionari intervenienti o incaricati una relazione sullo stato della procedura. In caso di contestazioni, la decisione spetta al giudice dell'esecuzione, mentre il notaio è tenuto a redigere verbale delle contestazioni stesse, a sospendere tutte le operazioni e a rimettere la questione al giudice.

107. I compiti attribuiti ai notai nell'ambito dei pignoramenti immobiliari risultano pertanto essere esercitati sotto la sorveglianza del giudice dell'esecuzione, cui il notaio deve rinviare le eventuali contestazioni e che decide, peraltro, in ultima istanza. Non si può quindi considerare che detti compiti partecipino, in quanto tali, direttamente e specificamente all'esercizio dei pubblici poteri (v., in questo senso, citate sentenze Thijssen, punto 21; 29 novembre 2007, Commissione/Austria, punti 41 e 42; Commissione/Germania, punti 43 e 44, nonché Commissione/Portogallo, punti 37 e 41).

108. Alla stessa conclusione si deve giungere, in secondo luogo, con riferimento ai compiti conferiti ai notai, in conformità agli artt. 1186-1190 del codice giudiziario, nell'ambito di talune vendite immobiliari. Risulta infatti da tali disposizioni che la decisione di autorizzare o meno siffatte vendite spetta al giudice.

109. Per quanto riguarda, in terzo luogo, le attività notarili in materia di inventario di successioni, di comunioni o di proprietà indivise, nonché in materia di apposizione e di rimozione dei sigilli, deve rilevarsi che esse sono soggette all'autorizzazione del giudice di pace, al quale viene rinviata ogni questione in caso di difficoltà, ai sensi dell'art. 1184 del codice giudiziario.

110. Per quanto riguarda, in quarto luogo, le attività notarili in materia di divisione giudiziaria, va sottolineato, per un verso, che spetta al giudice disporre la divisione e rinviare le parti, eventualmente con modalità da esso determinate, dinanzi ad un notaio, il quale ha il compito, segnatamente, di procedere all'inventario, di formare la massa dei beni e di comporre le quote. Per altro verso, spetta al giudice risolvere qualsiasi controversia eventualmente insorta, procedere all'omologazione del rendiconto liquidativo ovvero rinviarlo al notaio incaricato ai fini della redazione di un atto di liquidazione complementare o di un rendiconto liquidativo conforme alle direttive formulate dal giudice. Tali attività non conferiscono pertanto al notaio l'esercizio di pubblici poteri.

111. Lo stesso vale, in quinto luogo, per quanto riguarda la procedura di graduazione e ripartizione dell'attivo che segue una pubblica vendita. Nell'ambito di tale procedura, il notaio è incaricato di redigere il verbale di distribuzione del prezzo della vendita ovvero, se del caso, stilare l'ordine di privilegi e di ipoteche. Le eventuali contestazioni devono essere portate davanti al giudice.

112. Va inoltre precisato, con riferimento alle attività notarili indicate ai punti 105-111 di questa sentenza che, come rammentato al punto 86 di questa sentenza, prestazioni professionali che implicano una partecipazione, sia pure obbligatoria, al funzionamento del sistema giudiziario non costituiscono tuttavia una partecipazione all'esercizio dei pubblici poteri (sentenza Reyners, cit., punto 51).

113. In ordine, in sesto luogo, agli atti quali le donazioni tra vivi, i testamenti e le convenzioni matrimoniali o di coabitazione legale, che devono essere stipulati mediante atto notarile a pena di nullità, si rinvia alle considerazioni svolte ai punti 90-103 di questa sentenza.

114. Le stesse considerazioni devono svolgersi per quanto riguarda, in settimo luogo, gli atti costitutivi delle società, delle associazioni e delle fondazioni, che devono essere redatti in forma di atto pubblico a pena di nullità. Va peraltro osservato che le persone giuridiche sopra indicate acquistano personalità giuridica solo a seguito del deposito dell'atto costitutivo presso la cancelleria del tribunal de commerce.

115. In ordine, in ottavo luogo, ai compiti di riscossione delle imposte, attribuiti al notaio quando riceve il pagamento dei diritti di registrazione o di ipoteca, questi ultimi non possono essere considerati, di per sé, come costituenti una partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei poteri pubblici. Va precisato, a tal riguardo, che tale riscossione è effettuata dal notaio nei confronti del debitore, che ad essa segue il versamento delle corrispondenti somme al servizio competente dello Stato e che, quindi, essa non è fondamentalmente diversa da quella relativa all'imposta sul valore aggiunto ».

*La Corte ha precisato, infine, con riferimento allo status del notaio:*

« 116. [...] come risulta dai punti 85 e 88 della presente sentenza, che è alla luce delle attività di cui trattasi, di per sé considerate, e non già alla luce di detto status in quanto tale, che occorre verificare se le attività di cui trattasi rientrano nell'ambito della deroga prevista all'art. 45, primo comma, CE [ora art. 51 TFUE].

117. Sono tuttavia necessarie due precisazioni al riguardo. Anzitutto, è pacifico che, tranne i casi in cui il notaio è designato dal giudice, ciascuna parte ha la libera scelta del notaio, conformemente all'art. 9 della legge di Ventoso. Pur se è vero che gli onorari dei notai sono fissati dalla legge, resta pur sempre il fatto che la qualità dei servizi forniti può variare da un notaio all'altro in funzione, in particolare, delle capacità professionali delle persone interessate. Ne consegue che, nei limiti delle loro rispettive competenze territoriali, i notai esercitano la loro professione, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 18 delle sue conclusioni, in condizioni di concorrenza, circostanza che non è caratteristica dell'esercizio dei pubblici poteri.

118. Va osservato, poi, come ha affermato la Commissione senza essere contraddetta su tale punto dal Regno del Belgio, che i notai sono direttamente e personalmente responsabili, nei confronti dei loro clienti, dei danni risultanti da qualsiasi errore commesso nell'esercizio delle loro attività.

119. Inoltre, non convince neppure l'argomento che il Regno del Belgio trae da taluni atti dell'Unione. Con riferimento agli atti menzionati al punto 54 della presente sentenza, occorre precisare che la circostanza che il legislatore abbia scelto di escludere le attività notarili dall'ambito di applicazione di un determinato atto non comporta che tali attività rientrino necessariamente nell'ambito della deroga prevista all'art. 45, primo comma, CE. Per quanto riguarda, in particolare, la direttiva 2005/36, risulta dalla formulazione stessa del suo quarantunesimo 'considerando', secondo cui la direttiva «non pregiudica l'applicazione (...) dell'articolo 45 [CE], in particolare per quanto riguarda i notai», che il legislatore dell'Unione non ha preso precisamente posizione sull'applicabilità dell'art. 45, primo comma, CE [ora art. 51 TFUE] alla professione di notaio.

120. Neppure l'argomento basato sui regolamenti citati al punto 55 di questa sentenza risulta essere pertinente. Tali regolamenti vertono infatti sul riconoscimento e sull'esecuzione di atti pubblici formati ed aventi efficacia esecutiva in uno Stato membro e non incidono pertanto sull'interpretazione dell'art. 45, primo comma, CE [ora art. 51 TFUE]. Risulta inoltre dalla giurisprudenza, applicabile per analogia al regolamento n. 44/2001, che, affinché un atto sia qualificato come pubblico ai sensi del citato regolamento è necessario l'intervento di un'autorità pubblica o di qualsiasi altra autorità legittimata dallo Stato (v., in tal senso, sentenza 17 giugno 1999, causa C-260/97, Unibank, Racc. pag. I-3715, punti 15 e 21).

121. Riguardo alle risoluzioni del 1994 e del 2006, menzionate al punto 56 della presente sentenza, va necessariamente sottolineato che esse sono prive di effetti giuridici, in quanto risoluzioni del genere, per loro natura, non sono atti vincolanti. Inoltre, pur se esse indicano che la professione di notaio rientra nell'ambito dell'art. 45 CE [ora art. 51 TFUE] il Parlamento ha esplicitamente espresso l'auspicio, nella prima di tali risoluzioni, che fossero adottate misure per eliminare il requisito di cittadinanza per l'accesso alla professione di notaio, posizione questa che è stata implicitamente ribadita nella risoluzione del 2006.

122. Per quanto riguarda l'argomento che il Regno del Belgio trae dalla citata sentenza Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española, va precisato che la causa che ha dato origine a tale sentenza verteva sull'interpretazione dell'art. 39, n. 4, CE [ora art. 45 TFUE] e non su quella dell'art. 45, primo comma, CE [ora art. 51 TFUE]. Inoltre, risulta dal punto 42 di tale sentenza che, allorché ha statuito che le funzioni affidate ai capitani e ai comandanti in seconda di navi costituiscono una partecipazione all'esercizio di poteri d'imperio, la Corte ha preso in considerazione il complesso delle funzioni esercitate da questi ultimi. Essa non ha quindi esaminato la sola attribuzione in materia notarile affidata ai capitani e ai comandanti in seconda - vale a dire ricevere, tenere in custodia e consegnare testamenti - separatamente dalle altre loro competenze, quali in particolare i poteri di coercizione o di sanzione, che sono loro attribuite.

123. Occorre pertanto concludere che le attività notarili, come definite allo stato attuale nell'ordinamento giuridico belga, non partecipano all'esercizio dei pubblici poteri ai sensi dell'art. 45, primo comma, CE [ora art. 51 TFUE].».

29 novembre 2011, *National Grid Indus BV c. Inspecteur van de Belastingdienst Rijnmond/kantoor Rotterdam*, causa C-371/10, Racc. I-12273

*Per la parte in fatto si rinvia alla sezione 3.2 di questo capitolo, dedicata al contenuto della libertà di stabilimento.*

*Con la seconda e con la terza questione, il giudice del rinvio chiedeva in sostanza se l'art. 49 TFUE osti ad una normativa fiscale di uno Stato membro ai sensi della quale le plusvalenze latenti relative agli elementi patrimoniali di una società, costituita secondo il diritto di tale Stato membro e che trasferisce la propria sede amministrativa effettiva in un altro Stato membro, sono tassate dal primo Stato membro al momento del trasferimento in questione, senza che detta normativa, da un lato,*

*preveda la sospensione del pagamento dell'imposta a carico della società di cui trattasi sino al momento dell'effettivo realizzo di tali plusvalenze e, dall'altro, tenga conto delle minusvalenze che possono intervenire dopo detto trasferimento di sede.*

*In risposta a tali questioni, la Corte ha rilevato che:*

« 35. L'art. 49 TFUE impone la soppressione delle restrizioni alla libertà di stabilimento. Anche se, secondo la loro formulazione, le disposizioni del Trattato in tema di libertà di stabilimento mirano ad assicurare il beneficio della disciplina nazionale dello Stato membro ospitante, esse ostano parimenti a che lo Stato membro di provenienza ostacoli lo stabilimento in un altro Stato membro di un proprio cittadino o di una società costituita secondo la propria legislazione (v. sentenze 16 luglio 1998, causa C-264/96, ICI, Racc. pag. I-4695, punto 21; 6 dicembre 2007, causa C-298/05, Columbus Container Services, Racc. pag. I-10451, punto 33; 23 ottobre 2008, causa C-157/07, Krankenhaus Ruhesitz am Wannsee-Seniorenheimstatt, Racc. pag. I-8061, punto 29, e 15 aprile 2010, causa C-96/08, CIBA, Racc. pag. I-2911, punto 18).

36. Da costante giurisprudenza risulta anche che vanno considerate restrizioni alla libertà di stabilimento tutte le misure che ne vietano, ostacolano o scoraggiano l'esercizio (v. sentenze 5 ottobre 2004, causa C-442/02, CaixaBank France, Racc. pag. I-8961, punto 11; Columbus Container Services, cit., punto 34; Krankenhaus Ruhesitz am Wannsee-Seniorenheimstatt, cit., punto 30, e CIBA, cit., punto 19).

37. Nella causa principale occorre constatare che una società di diritto olandese che intenda trasferire la propria sede amministrativa effettiva fuori dal territorio di tale Stato, nell'ambito dell'esercizio del diritto garantito dall'art. 49 TFUE, subisce uno svantaggio finanziario rispetto ad una società analoga che mantenga la propria sede amministrativa effettiva nei Paesi Bassi. Ai sensi della normativa nazionale di cui alla causa principale, il trasferimento della sede amministrativa effettiva di una società di diritto olandese in un altro Stato membro comporta infatti l'immediata tassazione delle plusvalenze latenti relative agli attivi trasferiti, mentre siffatte plusvalenze non sono tassate qualora una siffatta società trasferisca la propria sede all'interno del territorio olandese. Le plusvalenze relative agli attivi di una società che effettui un trasferimento di sede all'interno dello Stato membro interessato saranno tassate solo se e nella misura in cui siano state effettivamente realizzate. Tale disparità di trattamento relativa alla tassazione delle plusvalenze è tale da scoraggiare una società di diritto olandese dal trasferire la propria residenza in un altro Stato membro (v., in tal senso, [11 marzo 2004, causa C-9/02, EU:C:2004:138 e 7 settembre 2006, causa C-470/04, EU:C:2006:217] sentenze de Lasteyrie du Saillant, punto 46, e N, punto 35).

38. La disparità di trattamento in tal modo constatata non si spiega con un'oggettiva differenza di situazioni. Infatti, rispetto ad una normativa di uno Stato membro diretta a tassare le plusvalenze realizzate sul proprio territorio, la situazione di una società costituita secondo la legislazione di tale Stato membro che trasferisce la propria sede in un altro Stato membro è simile, per quanto riguarda la tassazione delle plusvalenze relative agli attivi che sono state realizzate nel primo Stato membro prima del trasferimento di sede, a quella di una società parimenti costituita secondo la legislazione del primo Stato membro e che in tale Stato membro mantenga la propria sede. [...]

42. Risulta da una giurisprudenza costante che una restrizione alla libertà di stabilimento può essere ammessa solo se giustificata da motivi imperativi di interesse generale. Anche in tale ipotesi, però, la sua applicazione dovrebbe essere idonea a garantire il conseguimento dello scopo in tal modo perseguito e non eccedere quanto necessario per raggiungerlo (sentenze 13 dicembre 2005, causa C-446/03, Marks & Spencer, Racc. pag. I-10837, punto 35; 12 settembre 2006, causa C-196/04, Cadbury Schweppes e Cadbury Schweppes Overseas, Racc. pag. I-7995, punto 47; 13 marzo 2007, causa C-524/04, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, Racc. pag. I-2107, punto 64, nonché 18 giugno 2009, causa C-303/07, Aberdeen Property Fininvest Alpha, Racc. pag. I-5145, punto 57). [...]

45. A tale riguardo, occorre ricordare, da un lato, che il mantenimento della ripartizione del potere impositivo tra gli Stati membri è un obiettivo legittimo, riconosciuto dalla Corte (v., in tal senso,



sentenze Marks & Spencer, cit., punto 45; N, cit., punto 42; 18 luglio 2007, causa C-231/05, Oy AA, Racc. pag. I-6373, punto 51, nonché 15 maggio 2008, causa C-414/06, Lidl Belgium, Racc. pag. I-3601, punto 31). Dall'altro, da una giurisprudenza costante risulta che, in mancanza di disposizioni di unificazione o di armonizzazione adottate dall'Unione, gli Stati membri rimangono competenti a definire, in via convenzionale o unilaterale, i criteri di ripartizione del loro potere impositivo, in particolare, al fine di eliminare le doppie imposizioni (sentenza 19 novembre 2009, causa C-540/07, Commissione/Italia, Racc. pag. I-10983, punto 29 e giurisprudenza citata).

46. Il trasferimento della sede amministrativa effettiva di una società da uno Stato membro ad un altro non può significare che lo Stato membro di provenienza debba rinunciare al suo diritto di assoggettare ad imposta una plusvalenza generata nell'ambito della sua competenza fiscale prima di tale trasferimento (v., in tal senso, sentenza 12 dicembre 2006, causa C-374/04, Test Claimants in Class IV of the ACT Group Litigation, Racc. pag. I-11673, punto 59). La Corte ha quindi statuito che uno Stato membro, sulla base di tale principio di territorialità fiscale, associato a un elemento temporale, vale a dire la residenza fiscale del contribuente sul territorio nazionale durante il periodo in cui le plusvalenze latenti si sono originate, ha il diritto di tassare tali plusvalenze al momento del trasferimento all'estero del suddetto contribuente (v. sentenza N, cit., punto 46). Un siffatto provvedimento mira infatti a prevenire situazioni tali da compromettere il diritto dello Stato membro di provenienza di esercitare la propria competenza fiscale in merito alle attività realizzate sul proprio territorio e può pertanto essere giustificato da motivi legati alla tutela della ripartizione del potere impositivo tra gli Stati membri (v. sentenze Marks & Spencer, cit., punto 46; Oy AA, cit., punto 54, nonché 21 gennaio 2010, causa C-311/08, SGI, Racc. pag. I-487, punto 60).

47. Dalla decisione di rinvio risulta che, conformemente all'art. 7, n. 1, della convenzione, la National Grid Indus, dopo il trasferimento nel Regno Unito della sua sede amministrativa effettiva, era considerata una società residente in quest'ultimo Stato membro. Dal momento che, a causa di tale trasferimento di sede, la National Grid Indus ha cessato di realizzare utili tassabili nei Paesi Bassi, è stato effettuato, conformemente all'art. 16 della Wet IB, una liquidazione finale relativa alle plusvalenze inerenti agli attivi di tale società nei Paesi Bassi al momento del trasferimento nel Regno Unito della propria sede. Le plusvalenze realizzate dopo tale trasferimento di sede sono tassate, conformemente all'art. 13, n. 4, della convenzione, in quest'ultimo Stato membro.

48. Alla luce di tali elementi, una normativa come quella di cui alla causa principale è idonea ad assicurare il mantenimento della ripartizione del potere impositivo tra gli Stati membri interessati. L'imposta di liquidazione finale al momento del trasferimento della sede amministrativa effettiva di una società mira infatti ad assoggettare all'imposta sugli utili dello Stato membro di provenienza le plusvalenze non realizzate, originate nell'ambito della competenza fiscale di tale Stato membro prima di detto trasferimento di sede. Le plusvalenze latenti relative ad un bene economico sono pertanto tassate nello Stato membro nel quale sono state originate. Le plusvalenze realizzate dopo il trasferimento della sede di tale società sono tassate esclusivamente nello Stato membro ospitante ove esse sono state originate, il che consente di evitarne una doppia imposizione.

49. L'argomento della National Grid Indus, secondo cui la tassazione di cui alla causa principale non può essere giustificata, dal momento che va a colpire una plusvalenza latente e non una plusvalenza realizzata, dev'essere respinto. Come infatti precisato dai diversi governi che hanno depositato osservazioni dinanzi alla Corte, uno Stato membro ha il diritto di tassare il valore economico generato da una plusvalenza latente sul proprio territorio anche qualora essa non vi sia ancora stata effettivamente realizzata.

50. Occorre altresì verificare se una normativa come quella oggetto della causa principale non ecceda quanto è necessario per conseguire l'obiettivo che essa persegue (sentenza 30 giugno 2011, causa C-262/09, Meilicke e a., non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 42 e giurisprudenza citata).

51. [...] Per valutare la proporzionalità di una siffatta normativa, è necessario operare una distinzione tra la determinazione dell'importo del prelievo e la sua riscossione ».

*Sulla determinazione definitiva dell'importo del prelievo nel momento in cui la società trasferisce la propria sede amministrativa effettiva in un altro Stato membro, la Corte ha osservato:*

« 52. Come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 55 e 56 delle conclusioni, la determinazione dell'importo del prelievo al momento del trasferimento della sede amministrativa effettiva di una società rispetta il principio di proporzionalità, tenuto conto dello scopo della normativa nazionale di cui alla causa principale, che è quello di assoggettare all'imposta nello Stato membro di provenienza le plusvalenze originate nell'ambito della competenza fiscale di tale Stato membro. È infatti proporzionato che lo Stato membro di provenienza, allo scopo di tutelare l'esercizio della propria competenza fiscale, determini l'imposta dovuta sulle plusvalenze latenti originate sul proprio territorio nel momento in cui il suo potere impositivo nei confronti della società interessata cessa di esistere, nel caso di specie nel momento del trasferimento in un altro Stato membro della sede amministrativa effettiva di tale società. [...]

59. [...] lo Stato membro di provenienza non è tenuto, contrariamente a quanto suggerito dalla Commissione, a tener conto delle eventuali perdite di cambio che si siano prodotte dopo il trasferimento nel Regno Unito da parte della National Grid Indus della propria sede amministrativa effettiva, sino al rimborso o sino alla cessione del credito posseduto da tale società. L'imposta dovuta sulle plusvalenze latenti è infatti determinata nel momento in cui il potere impositivo dello Stato membro di provenienza nei confronti della società interessata cessa di esistere, nel caso di specie nel momento del trasferimento della sede di tale società. Sia la considerazione da parte dello Stato membro di provenienza di un profitto sul cambio sia la considerazione di una perdita di cambio successive al trasferimento della sede amministrativa effettiva rischierebbero non solo di mettere in discussione la ripartizione equilibrata del potere impositivo tra gli Stati membri, ma anche di portare a doppie imposizioni o a doppie deduzioni di perdite. [...]

61. Peraltro, [...] il sistema fiscale dello Stato membro di provenienza terrà conto, in linea di principio, al momento del realizzo degli attivi dell'impresa interessata, delle plusvalenze e delle minusvalenze realizzate su tali attivi dopo il trasferimento della sede di tale impresa. Tuttavia, il fatto che lo Stato membro ospitante eventualmente non tenga conto di minusvalenze non impone allo Stato membro di provenienza alcun obbligo di rivalutare, al momento del realizzo dell'attivo di cui trattasi, un debito d'imposta che è stato determinato in via definitiva nel momento in cui la società interessata, a causa del trasferimento della propria sede amministrativa effettiva, ha cessato di essere soggetta all'imposta in quest'ultimo Stato membro.

62. In proposito si deve rammentare che il Trattato non garantisce ad una società rientrante nella disciplina dell'art. 54 TFUE che il trasferimento in un altro Stato membro della propria sede amministrativa effettiva sia neutro sotto il profilo fiscale. Tenuto conto delle differenze tra le legislazioni degli Stati membri in tale materia, un simile trasferimento può, secondo i casi, essere più o meno favorevole o sfavorevole per una società sul piano fiscale (v., in tal senso, sentenze 15 luglio 2004, causa C-365/02, Lindfors, Racc. pag. I-7183, punto 34; 12 luglio 2005, causa C-403/03, Schempp, Racc. pag. I-6421, punto 45, nonché 20 maggio 2008, causa C-194/06, Orange European Smallcap Fund, Racc. pag. I-3747, punto 37). Infatti, la libertà di stabilimento non può essere intesa nel senso che uno Stato membro sia obbligato a determinare le proprie norme tributarie in funzione di quelle di un altro Stato membro, al fine di garantire, in ogni situazione, una tassazione che elimini qualsivoglia disparità derivante dalle normative tributarie nazionali (v. sentenza 28 febbraio 2008, causa C-293/06, Deutsche Shell, Racc. pag. I-1129, punto 43). [...]

64. Da quanto precede risulta che l'art. 49 TFUE non osta ad una normativa di uno Stato membro ai sensi della quale l'importo del prelievo sulle plusvalenze latenti relative agli elementi patrimoniali di una società è fissato in via definitiva – senza tener conto delle minusvalenze né delle plusvalenze che possono essere realizzate successivamente – nel momento in cui la società, a causa del trasferimento della propria sede amministrativa effettiva in un altro Stato membro, cessa di percepire utili tassabili nel primo Stato membro. È irrilevante a tale riguardo che le plusvalenze latenti tassate

si riferiscano a profitti sul cambio che non possono essere espressi nello Stato membro ospitante, tenuto conto del sistema fiscale in esso vigente ».

*Quanto alla riscossione immediata dell'imposta nel momento in cui la società trasferisce la propria sede amministrativa effettiva in un altro Stato membro, la Corte ha rilevato:*

« 73. [...] una normativa nazionale che offra, alla società che trasferisce la propria sede amministrativa effettiva in un altro Stato membro, la scelta tra, da un lato, il pagamento immediato dell'imposta, che crea uno svantaggio in termini finanziari per tale società ma la dispensa da oneri amministrativi successivi, e, dall'altro, il pagamento differito di tale imposta, se del caso corredato da interessi conformemente alla normativa nazionale applicabile, che necessariamente comporta per la società interessata un onere amministrativo, legato all'individuazione degli attivi trasferiti, costituirebbe una misura che, pur assicurando la ripartizione equilibrata del potere impositivo tra gli Stati membri, sarebbe meno contraria alla libertà di stabilimento rispetto alla misura di cui alla causa principale. Una società potrebbe infatti optare per il pagamento immediato dell'imposta, qualora ritenesse che gli oneri amministrativi legati alla sua riscossione differita siano eccessivi.

74. Tuttavia, occorre tener conto anche del rischio di mancata riscossione dell'imposta, che aumenta con il passare del tempo. Tale rischio può essere preso in considerazione dallo Stato membro di cui trattasi, nell'ambito della propria normativa nazionale applicabile al pagamento differito dei debiti d'imposta, con misure quali la costituzione di una garanzia bancaria.

75. I governi che hanno depositato osservazioni dinanzi alla Corte sostengono inoltre che il pagamento differito dell'imposta rappresenterebbe, per le autorità fiscali degli Stati membri, un onere eccessivo, legato alla sorveglianza di tutti gli elementi dell'attivo di una società per i quali sia stata constatata una plusvalenza al momento del trasferimento della sua sede amministrativa effettiva.

76. Un siffatto argomento dev'essere respinto.

77. Va innanzitutto ricordato che la sorveglianza degli elementi dell'attivo si riferisce solo alla riscossione del debito d'imposta e non alla sua determinazione. Come infatti risulta dal punto 64 della presente sentenza, l'art. 49 TFUE non osta ad una normativa di uno Stato membro, come quella di cui alla causa principale, che prevede che l'importo del prelievo dovuto sulle plusvalenze relative agli attivi di una società, che a causa del trasferimento della propria sede amministrativa effettiva in un altro Stato membro cessa di percepire utili tassabili in tale Stato membro, sia fissato in via definitiva al momento di tale trasferimento di sede. Orbene, nei limiti in cui una società che opta per il pagamento differito di tale imposta consideri necessariamente che la sorveglianza degli elementi dell'attivo per i quali sia stata constatata una plusvalenza al momento di tale trasferimento di sede non le arreca eccessivi oneri amministrativi, nemmeno gli oneri gravanti sull'amministrazione fiscale dello Stato membro di provenienza e legati al controllo delle dichiarazioni relative ad una siffatta sorveglianza possono essere ritenuti eccessivi.

78. Inoltre, contrariamente a quanto sostenuto dai governi olandese, tedesco e spagnolo, i meccanismi di assistenza reciproca in essere tra le autorità degli Stati membri sono sufficienti per consentire allo Stato membro di provenienza di effettuare un controllo della veridicità delle dichiarazioni delle società che hanno optato per il pagamento differito dell'imposta in questione. Occorre, a tal fine, precisare che, dal momento che quest'ultima è determinata in via definitiva nel momento in cui la società, a causa del trasferimento della propria sede amministrativa effettiva, cessa di percepire utili tassabili nello Stato membro di provenienza, l'assistenza dello Stato membro ospitante non riguarderà la corretta determinazione dell'imposta, ma solo la sua riscossione. Orbene, l'art. 4, n. 1, della direttiva del Consiglio 26 maggio 2008, 2008/55/CE, sull'assistenza reciproca in materia di recupero dei crediti risultanti da taluni contributi, dazi, imposte ed altre misure (GU L 150, pag. 28), dispone che «[l]'autorità adita fornisce all'autorità richiedente, su sua richiesta, tutte le informazioni utili per il recupero del credito». Tale direttiva consente quindi allo Stato membro di provenienza di ottenere dalla competente autorità dello Stato membro ospitante informazioni relative al realizzo o al

mancato realizzo di taluni elementi dell'attivo di una società che abbia trasferito la propria sede amministrativa effettiva in quest'ultimo Stato membro, nei limiti in cui esse siano necessarie al fine di consentire allo Stato membro di provenienza di riscuotere un credito fiscale originato al momento di tale trasferimento di sede. La direttiva 2008/55, in particolare i suoi artt. 5-9, offre inoltre alle autorità dello Stato membro di provenienza un ambito di cooperazione e di assistenza che consente loro di riscuotere effettivamente il credito fiscale nello Stato membro ospitante. [...]

80. Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 99 delle conclusioni, gli obiettivi della coerenza impositiva e della ripartizione equilibrata del potere impositivo coincidono.

81. Tuttavia, anche supponendo che la normativa nazionale di cui alla causa principale sia tale da consentire di raggiungere lo scopo di salvaguardare la coerenza fiscale, occorre constatare che solo la determinazione dell'importo del prelievo nel momento del trasferimento della sede amministrativa effettiva di una società, e non la sua riscossione immediata, dovrebbe essere ritenuta non eccedente quanto è necessario per conseguire un siffatto obiettivo.

82. La riscossione differita di tale imposta non metterebbe infatti in discussione il nesso esistente, nella normativa olandese, tra, da un lato, il vantaggio fiscale rappresentato dall'esenzione concessa alle plusvalenze latenti relative agli elementi dell'attivo fintantoché una società percepisca utili tassabili nello Stato membro interessato e, dall'altro, la compensazione di tale vantaggio con un onere fiscale determinato nel momento in cui la società interessata cessa di percepire utili di tal genere.

83. Infine, i governi tedesco, spagnolo, portoghese, finlandese, svedese, nonché del Regno Unito fanno valere un rischio di evasione fiscale per giustificare la normativa nazionale di cui trattasi.

84. Tuttavia, la mera circostanza che una società trasferisca la propria sede in un altro Stato membro non può fondare una presunzione generale di evasione fiscale, né giustificare una misura che pregiudichi l'esercizio di una libertà fondamentale garantita dal Trattato (v., in tal senso, sentenze ICI, cit., punto 26; 26 settembre 2000, causa C-478/98, Commissione/Belgio, Racc. pag. I-7587, punto 45; 21 novembre 2002, causa C-436/00, X e Y, Racc. pag. I-10829, punto 62; 4 marzo 2004, causa C-334/02, Commissione/Francia, Racc. pag. I-2229, punto 27, nonché Cadbury Schweppes e Cadbury Schweppes Overseas, cit., punto 50).

85. Da quanto precede risulta quindi che è sproporzionata una normativa di uno Stato membro, come quella di cui alla causa principale, che impone ad una società che trasferisce in un altro Stato membro la propria sede amministrativa effettiva la riscossione immediata, al momento stesso di tale trasferimento, dell'imposta sulle plusvalenze latenti relative ad elementi patrimoniali di tale società».

10 maggio 2012, *Duomo Gpa Srl (C-357/10), Gestione Servizi Pubblici Srl (C-358/10), Irtel Srl (C-359/10) c. Comune di Baranzate (C-357/10 e C-358/10), Comune di Venegono Inferiore (C-359/10)*, cause riunite da C-357/10 a C-359/10, EU:C:2012:283

*All'origine delle cause C-357/10 e C-358/10 vi era un bando di gara del Comune di Baranzate, indetto nel febbraio 2009, per una procedura aperta concernente l'affidamento in concessione, all'operatore con l'offerta economicamente più vantaggiosa, del servizio di gestione, accertamento e riscossione di talune imposte e di altri tributi locali per il periodo quinquennale compreso fra il 1 maggio 2009 e il 30 aprile 2014. Il valore dei servizi per l'intero periodo era stimato in euro 57.000, IVA esclusa.*

*Sei imprese private, tutte stabilite in Italia, tra le quali la Duomo, la GSP e l'AIPA presentavano un'offerta. In data 1 e 3 aprile 2009, il Comune di Baranzate comunicava alla Duomo e alla GSP che la commissione di gara le aveva escluse dalla procedura di aggiudicazione per la mancanza del requisito previsto dall'art. 32, n. 7 bis, del d.l. n. 185/08, che aveva portato a dieci milioni di euro la misura minima del capitale interamente versato per l'iscrizione all'albo dei soggetti abilitati ad effettuare attività di accertamento e riscossione dei tributi e delle altre entrate degli enti locali. La gara veniva successivamente aggiudicata all'AIPA.*

*All'origine della causa C-359/10 vi era un bando di gara per una procedura aperta analoga, indetta nel gennaio 2009 dal Comune di Venegono Inferiore, concernente l'affidamento in concessione del servizio di accertamento e riscossione ordinaria e coattiva dell'imposta comunale sulla pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni per il periodo quadriennale dal 23 febbraio 2009 al 31 dicembre 2012. Il valore dei servizi per la totalità del periodo era stimato in circa euro 49.000, IVA esclusa.*

*Con decisione del 9 marzo 2009 l'ente appaltante escludeva l'Irtel Srl dalla procedura di aggiudicazione per mancato rispetto dei requisiti posti dalla disposizione sopra citata del decreto legge n. 185/08. Il servizio in questione veniva successivamente aggiudicato all'AIPA.*

*La Duomo, la GSP e l'Irtel proponevano quindi ricorso dinanzi al giudice amministrativo contro le decisioni di esclusione dalle menzionate procedure di aggiudicazione, lamentando l'incompatibilità con il diritto dell'Unione di una disposizione nazionale in forza della quale le imprese che mirano all'aggiudicazione di un servizio di liquidazione, accertamento e riscossione di tributi e di altre entrate degli enti locali devono disporre di un capitale sociale minimo, interamente versato, pari a 10 milioni di euro, laddove le società a prevalente partecipazione pubblica non sono soggette a tale condizione. Il TAR Lombardia sospendeva il giudizio per interrogare la Corte di giustizia circa la compatibilità della menzionata disposizione nazionale con il diritto dell'Unione, ed in particolare con libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi.*

*La Corte ha rilevato che:*

« 33 [...] una disposizione come quella di cui trattasi nelle cause principali può in linea di principio rientrare nell'ambito di applicazione tanto dell'articolo 43 CE [ora art. 49 TFUE] quanto dell'articolo 49 CE [ora art. 56 TFUE]. Diverso sarebbe qualora, come suggerito dalla Commissione, la riscossione dei tributi locali non potesse essere realizzata, nella pratica, senza ricorrere ad uno stabilimento sul territorio nazionale dello Stato membro di destinazione. In ogni caso, spetterebbe al giudice nazionale accertare se questo sia il caso.

34. Di conseguenza, occorre esaminare alla luce degli articoli 43 CE e 49 CE [ora artt. [ora 49 e 56 TFUE], se i requisiti derivanti, esplicitamente o implicitamente, da una disposizione come quella di cui trattasi nelle cause principali rappresentino restrizioni alla libertà di stabilimento e/o alla libera prestazione dei servizi [...]

35. A tale riguardo, emerge dalla giurisprudenza che l'articolo 43 CE [ora art. 49 TFUE] osta ad ogni provvedimento nazionale che, pur se applicabile senza discriminazioni in base alla nazionalità, possa ostacolare o scoraggiare l'esercizio, da parte dei cittadini dell'Unione, della libertà di stabilimento garantita dal Trattato e che siffatti effetti restrittivi possono prodursi quando una società, a causa di una normativa nazionale, possa essere dissuasa dal creare in altri Stati membri entità subordinate, come un centro di attività stabile, nonché dall'esercitare le sue attività tramite tali entità (v., in particolare, sentenze Attanasio Group, [11 marzo 2010, causa C-384/08, EU:C:2010:133], punti 43 e 44 nonché la giurisprudenza citata, e del 13 ottobre 2011, DHL International, C-148/10, Racc. pag. I-9543, punto 60).

36. Secondo costante giurisprudenza, l'articolo 49 CE [ora art. 56 TFUE] impone non solo l'eliminazione di qualsiasi discriminazione nei confronti del prestatore di servizi stabilito in un altro Stato membro in base alla sua cittadinanza, ma anche la soppressione di qualsiasi restrizione, anche qualora essa si applichi indistintamente ai prestatori nazionali e a quelli degli altri Stati membri, quando sia tale da vietare, ostacolare o rendere meno attraenti le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro, ove fornisce legittimamente servizi analoghi (v., in particolare, sentenze del 25 luglio 1991, Säger, C-76/90, Racc. pag. I-4221, punto 12, nonché del 4 ottobre 2011, Football Association Premier League e a., C-403/08 e C-429/08, Racc. pag. I-9083, punto 85). In tale ottica, la Corte ha inoltre dichiarato che l'articolo 49 CE [ora art. 56 TFUE] osta all'applicazione di qualsiasi normativa nazionale che abbia l'effetto di rendere la prestazione di servizi tra Stati membri più difficile della prestazione di servizi puramente interna a uno Stato membro (v., in particolare,

sentenze del 5 ottobre 1994, Commissione/Francia, C-381/93, Racc. pag. I-5145, punto 17, nonché del 13 dicembre 2007, United Pan-Europe Communications Belgium e a., C-250/06, Racc. pag. I-11135, punto 30 e la giurisprudenza citata).

37. Nella fattispecie, secondo il giudice del rinvio, conformemente alla disposizione di cui trattasi nelle cause principali, per effettuare attività di liquidazione, accertamento e riscossione di taluni tributi degli enti locali italiani, gli operatori economici stabiliti in Stati membri diversi dalla Repubblica italiana sono tenuti, esattamente come gli operatori privati stabiliti in Italia, a disporre di un importo minimo di capitale sociale interamente versato di EUR 10 milioni, se del caso adeguando il loro capitale a tale soglia per evitare che siano considerate nulle le concessioni eventualmente già accordate loro.

38. Un siffatto obbligo costituisce una restrizione alla libertà di stabilimento nonché alla libera prestazione dei servizi. Infatti, da un lato esso implica una condizione di capitale sociale minimo (v. in particolare, per analogia, sentenze Commissione/Portogallo, cit., punti 53 e 54, nonché del 26 gennaio 2006, Commissione/Spagna, C-514/03, Racc. pag. I-963, punto 36) e dall'altro, come ha rilevato il governo olandese, esso costringe gli operatori privati che vogliono effettuare le attività in questione nelle cause principali a costituire persone giuridiche (v., per analogia, citate sentenze Commissione/Portogallo, punti 41 e 42, nonché Commissione/Spagna, punto 31). Pertanto, una disposizione come quella di cui trattasi nelle cause principali ostacola o scoraggia, ai sensi della giurisprudenza esposta ai punti 35 e 36 della presente sentenza, la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi sancite rispettivamente dagli articoli 43 CE e 49 CE [ora artt. 49 e 56 TFUE]».

*La Corte è poi passata a verificare se la normativa nazionale restrittiva possa essere ammessa ai sensi di una delle ragioni menzionate all'art. 46 TCE (ora art. 52 TFUE) o giustificata da motivi imperativi di interesse generale, rilevando che:*

« 40. L'unico motivo di giustificazione fatto valere dinanzi alla Corte è la protezione della pubblica amministrazione dall'eventuale inadempimento da parte della società concessionaria in considerazione dell'elevato importo complessivo dei contratti di cui essa è titolare.

41. Su tale punto, emerge dalle osservazioni del Comune di Baranzate che i concessionari ricevono anticipatamente gli introiti tributari oggetto delle concessioni di cui trattasi nelle cause principali. Secondo tale comune, solo dopo detrazione di un aggio fissato, tali introiti devono essere trasferiti alla pubblica amministrazione alla fine del trimestre. Il Comune di Baranzate osserva che, dopo aver dedotto l'aggio, il profitto dei concessionari deriva dalle operazioni finanziarie realizzate con i fondi in loro possesso. Pertanto, i concessionari deterrebbero e gestirebbero milioni di euro che sono poi tenuti a versare alla pubblica amministrazione.

42. A tale riguardo, anche ammettendo che l'obiettivo esposto al punto 40 della presente sentenza possa essere considerato nel senso che costituisce un motivo imperativo di interesse generale e non un motivo di natura meramente economica (v., al riguardo, sentenze del 17 marzo 2005, Kranemann, C-109/04, Racc. pag. I-2421, punto 34 e la giurisprudenza citata, nonché del 16 febbraio 2012, Costa e Cifone, C-72/10 e C-77/10, punto 59), occorre rammentare che la giustificazione di una restrizione alle libertà fondamentali garantite dal Trattato presuppone che la misura in questione sia idonea a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non vada oltre quanto è necessario per il suo raggiungimento (sentenza Attanasio Group, cit., punto 51 e la giurisprudenza citata). Inoltre, una normativa nazionale è idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo addotto solo se risponde realmente all'intento di raggiungerlo in modo coerente e sistematico (v., in particolare, sentenze del 10 marzo 2009, Hartlauer, C-169/07, Racc. pag. I-1721, punto 55, e Attanasio Group, cit., punto 51).

43. Orbene, come constata lo stesso giudice del rinvio, una disposizione come quella di cui trattasi nelle cause principali supera ampiamente l'obiettivo di tutelare la pubblica amministrazione dall'inadempimento dei concessionari.

44. Infatti, detto giudice ha rilevato che talune precauzioni previste dalla normativa italiana sono a suo avviso idonee a proteggere in maniera più proporzionata la pubblica amministrazione dall'inadempimento dei concessionari. La normativa italiana esige infatti, tra l'altro, la dimostrazione del possesso dei requisiti generali di partecipazione ad un bando di gara, tanto per la capacità tecnica quanto per quella finanziaria, nonché dell'affidabilità e della solvibilità. Il giudice del rinvio ha altresì menzionato a tal riguardo l'applicazione di soglie minime richieste del capitale sociale interamente versato della concessionaria parametrata in funzione del valore dei contratti di cui essa è effettivamente titolare.

45. Di conseguenza, è giocoforza constatare che una disposizione come quella di cui trattasi nelle cause principali comporta restrizioni sproporzionate e quindi non giustificate alle libertà sancite agli articoli 43 CE e 49 CE [ora artt. 49 e 56 TFUE]».

21 febbraio 2013, *Ministero per i beni e le attività culturali e altri c. Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia e a.*, causa C-111/12, EU:C:2013:100

*Il sig. Mosconi e l'Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia proponevano ricorso dinanzi al TAR Veneto avverso la decisione implicita di diniego della Soprintendenza per i beni ambientali e architettonici di Verona, riguardo al conferimento dell'incarico di direzione dei lavori su un immobile di interesse storico e artistico, sostenendo che l'esclusione degli ingegneri civili da simili lavori fosse contraria alla direttiva 85/384, che prevede il mutuo riconoscimento automatico dei diplomi, dei certificati e degli altri titoli del settore dell'architettura che soddisfano le condizioni di formazione fissate in tale direttiva.*

*Nel 2002 il suddetto TAR chiedeva alla Corte di giustizia se la direttiva 85/384 osti ad una normativa come quella italiana ai sensi della quale agli ingegneri civili che hanno ottenuto i propri titoli in Italia non competono le opere di edilizia civile che presentano rilevante carattere artistico ed il restauro e il ripristino degli edifici di interesse culturale (art. 52, c. 2, del regio decreto n. 2537/25).*

*La Corte, con ordinanza del 5 aprile 2004, Mosconi e Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia (causa C-3/02) rilevava che una discriminazione alla rovescia poteva risultare dal fatto che gli ingegneri civili che avevano conseguito i loro titoli in Italia non avessero accesso, in questo Stato membro, all'attività indicata all'art. 52, c. 2, del regio decreto n. 2537/25, mentre tale accesso non poteva essere negato alle persone in possesso di un diploma di ingegnere civile rilasciato in un altro Stato membro e menzionato nell'elenco redatto ai sensi dell'art. 7 della direttiva 85/384 o in quello di cui all'art. 11 della medesima. Tuttavia, la Corte dichiarava che, trattandosi di una situazione puramente interna, il principio della parità di trattamento sancito dal diritto dell'Unione non potesse essere fatto valere, ma che spettava al giudice del rinvio stabilire se vi fosse una discriminazione vietata dal diritto nazionale e, se del caso, decidere come la stessa dovesse essere eliminata.*

*A seguito di tale ordinanza, il TAR Veneto rimetteva la questione della legittimità costituzionale dell'art. 52 citato alla Corte costituzionale, la quale, con ordinanza n. 130 del 16-19 aprile 2007, dichiarava la questione manifestamente inammissibile, stante la natura regolamentare e non legislativa delle disposizioni censurate. Con sentenza n. 3630 del 15 novembre 2007, il TAR Veneto accoglieva il ricorso ritenendo che occorresse disapplicare l'art. 52, c. 2, del regio decreto n. 2537/25, in quanto tale disposizione risultava incompatibile con il principio della parità di trattamento, come interpretato dalla Corte costituzionale.*

*Tale sentenza veniva appellata dinanzi al Consiglio di Stato da parte del Ministero per i beni e le attività culturali.*

*Gli ordini provinciali veneti degli ingegneri impugnavano dinanzi al TAR Veneto un bando di gara redatto dalle Istituzioni di Ricovero e di Educazione di Venezia per l'affidamento del servizio di direzione lavori e coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione dei lavori di restauro e*

*recupero funzionale di Palazzo Contarini del Bovolo a Venezia unitamente agli atti di aggiudicazione, nella parte in cui l'autorità aggiudicatrice riservava le attività professionali oggetto di affidamento ai soli architetti.*

*Con sentenza n. 3651 del 25 novembre 2008, il TAR Veneto respingeva il ricorso dichiarando che, secondo l'interpretazione della Corte di giustizia, la direttiva 85/384 si riferiva al mutuo riconoscimento dei corsi di formazione e non riguardava le condizioni d'accesso alle distinte professioni, non implicando quindi la piena equiordinazione del titolo di «laurea in ingegneria» a quello di «laurea in architettura».*

*Avverso tale sentenza, gli ordini provinciali degli ingegneri proponevano ricorso dinanzi al Consiglio di Stato.*

*Il Consiglio di Stato ha deciso di sospendere i procedimenti per chiedere alla Corte di giustizia se gli artt. 10 e 11 della direttiva 85/384 ostino ad una normativa nazionale secondo cui le persone in possesso di un titolo rilasciato da uno Stato membro diverso dallo Stato membro ospitante, titolo abilitante all'esercizio di attività nel settore dell'architettura ed espressamente menzionato al citato art. 11, possono svolgere, in quest'ultimo Stato, attività riguardanti immobili di interesse artistico solamente qualora dimostrino, eventualmente nell'ambito di una specifica verifica della loro idoneità professionale, di possedere particolari qualifiche nel settore dei beni culturali.*

*La Corte ha osservato:*

« 42. A tale riguardo, è pur vero che la direttiva 85/384 non si propone di disciplinare le condizioni di accesso alla professione di architetto, né di definire la natura delle attività svolte da chi la esercita. Dal nono considerando di tale direttiva risulta infatti che il suo articolo 1, paragrafo 2, non intende fornire una definizione giuridica delle attività del settore dell'architettura. Spetta quindi alla normativa nazionale dello Stato membro ospitante individuare le attività rientranti in tale settore (ordinanza Mosconi e Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia, cit., punto 45).

43. Tuttavia, contrariamente alla tesi difesa dal Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori e dall'Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Verona, da tale competenza dello Stato membro ospitante non può dedursi che la direttiva 85/384 consenta a detto Stato membro di subordinare l'esercizio delle attività aventi ad oggetto immobili di interesse artistico alla verifica delle qualifiche degli interessati in questo settore.

44. Infatti, in primo luogo, riconoscere allo Stato membro ospitante una siffatta facoltà equivarrebbe a consentirgli di richiedere prove aggiuntive, il che pregiudicherebbe il riconoscimento automatico dei diplomi e sarebbe pertanto, come dichiarato dalla Corte al punto 28 della [24 maggio 2007, causa C-43/06, EU:C:2007:300] sentenza Commissione/Portogallo, contrario alla direttiva 85/384.

45. In secondo luogo, come emerge dal punto 37 della sentenza del 23 novembre 2000, Commissione/Spagna (C-421/98, Racc. pag. I-10375), ai sensi degli articoli 2 e 10 della direttiva 85/384, quando un'attività è abitualmente svolta da architetti titolari di un diploma rilasciato dallo Stato membro ospitante, un architetto migrante titolare di un diploma, certificato o altro titolo ricompreso nella sfera di applicazione della direttiva deve poter parimenti accedere a tale attività, ancorché i suoi diplomi, certificati o altri titoli non implicino necessariamente un'equivalenza sostanziale con riguardo alla formazione conseguita.

46. A tale proposito, la direttiva 85/384 stabilisce le misure da adottare quando non sussista equivalenza sostanziale tra la formazione conseguita nello Stato membro di origine o di provenienza e quella fornita nello Stato membro ospitante (sentenza Commissione/Spagna, cit., punto 43).

47. Infatti, a termini dell'articolo 16, paragrafo 2, della direttiva 85/384, quando il titolo di formazione dello Stato membro di origine o di provenienza può essere confuso, nello Stato membro ospitante, con un titolo che richieda, in detto Stato, una formazione complementare che il beneficiario della direttiva non ha compiuto, lo Stato membro ospitante può prescrivere che



quest'ultimo usi il proprio titolo di formazione in una formula adeguata che gli verrà indicata da tale Stato (sentenza Commissione/Spagna, cit., punto 44).

48. Così, se è pur vero che compete alla legislazione nazionale dello Stato membro ospitante definire il settore di attività della professione di architetto, quando una determinata attività sia considerata da uno Stato membro ricompresa in detto settore, l'esigenza del mutuo riconoscimento implica che gli architetti migranti debbano poter parimenti accedere a tale attività (sentenza Commissione/Spagna, cit., punto 38).

49. Orbene, nella fattispecie, è pacifico che le attività riguardanti immobili di interesse artistico rientrano nel settore di attività della professione di architetto e ricadono quindi nella sfera di applicazione della direttiva 85/384.

50. In ultimo luogo, la conclusione secondo cui lo Stato membro ospitante non può imporre, nell'ambito del meccanismo di mutuo riconoscimento istituito dall'articolo 11 della direttiva 85/384, condizioni aggiuntive, come quelle controverse nel procedimento principale, per l'esercizio delle attività rientranti nel settore della professione di architetto trova peraltro conferma in quanto dichiarato dalla Corte al punto 52 della citata ordinanza Mosconi e Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia.

51. Secondo questo punto, infatti, l'accesso alle attività previste all'articolo 52, secondo comma, del regio decreto n. 2537/25, vale a dire alle attività riguardanti immobili di interesse artistico, non può essere negato alle persone in possesso di un diploma di ingegnere civile o di un titolo analogo rilasciato in uno Stato membro diverso dalla Repubblica italiana, qualora tale titolo sia menzionato nell'elenco redatto ai sensi dell'articolo 7 della direttiva 85/384 o in quello di cui all'articolo 11 di detta direttiva.

52. Alla luce delle suesposte considerazioni, occorre rispondere alle questioni sottoposte che gli articoli 10 e 11 della direttiva 85/384 devono essere interpretati nel senso che essi ostano ad una normativa nazionale secondo cui persone in possesso di un titolo rilasciato da uno Stato membro diverso dallo Stato membro ospitante, titolo abilitante all'esercizio di attività nel settore dell'architettura ed espressamente menzionato al citato articolo 11, possono svolgere, in quest'ultimo Stato, attività riguardanti immobili di interesse artistico solamente qualora dimostrino, eventualmente nell'ambito di una specifica verifica della loro idoneità professionale, di possedere particolari qualifiche nel settore dei beni culturali».

27 giugno 2013, *Eleftherios-Themistoklis Nasiopoulos c. Ypourgos Ygeias kai Pronoias*, causa C-575/11, EU:C:2013:430

*Il sig. Nasiopoulos, cittadino greco, dopo aver seguito una formazione della durata di due anni, conseguiva in Germania il titolo necessario per esercitare la professione di massaggiatore-idroterapista; depositava quindi presso il Ministero greco della Sanità una domanda di riconoscimento del diritto di accedere alla professione di fisioterapista, la più affine, in Grecia, a quella di massaggiatore-idroterapista.*

*Detta richiesta veniva respinta in quanto, da un lato, la professione di «massaggiatore-idroterapista» non era regolamentata in Grecia e, dall'altro lato, il sig. Nasiopoulos non poteva esercitare la professione di fisioterapista, giacché possedeva solo un certificato attestante una formazione della durata di due anni e mezzo, mentre in Grecia per accedere alla professione in questione era richiesto il possesso di un diploma di istruzione superiore rilasciato a compimento di un ciclo di studi della durata di almeno tre anni.*

*Il signor Nasiopoulos proponeva ricorso avverso tale decisione dinnanzi al Consiglio di Stato greco (Symvoulío tis Epikratias), il quale sospendeva il giudizio per chiedere alla Corte di giustizia se l'art. 49 TFUE osti ad una disposizione nazionale che nega l'accesso parziale alla professione di fisioterapista, regolamentata nello Stato membro ospitante, ad un cittadino di questo stesso Stato che*

*abbia conseguito in un altro Stato membro un titolo, come quello di massaggiatore-idroterapista, che gli consente di esercitare, in tale secondo Stato membro, una parte delle attività comprese nella professione di fisioterapista. La Corte ha osservato:*

« 17. Occorre analizzare tale questione alla luce dei principi emersi dalla citata sentenza Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos [19 gennaio 2006, causa C-330/03, EU:C:2006:45], che aveva ad oggetto il riconoscimento parziale delle qualifiche professionali.

18. In detta sentenza la Corte ha esaminato la questione se l'articolo 49 TFUE osti a che le autorità competenti dello Stato membro ospitante escludano la possibilità di un accesso parziale a una professione regolamentata, limitato allo svolgimento di una o più attività riconducibili a tale professione.

19. A tale proposito la Corte ha ricordato che, ai sensi dell'articolo 49, secondo comma, TFUE, l'esercizio della libertà di stabilimento è subordinato alle condizioni definite dalla legislazione del paese ospitante per i propri cittadini. Ne consegue che, qualora l'accesso a un'attività specifica o l'esercizio della stessa sia subordinato nello Stato membro ospitante ad una determinata disciplina, il cittadino di un altro Stato membro che intenda esercitare tale attività deve, di regola, soddisfare i requisiti fissati da tale normativa (sentenza del 30 novembre 1995, Gebhard, C-55/94, Racc. pag. I-4165, punto 36).

20. Le condizioni di accesso alla professione di fisioterapista non sono state oggetto, a tutt'oggi, di un'armonizzazione a livello dell'Unione. Pertanto, gli Stati membri restano competenti a definire i citati requisiti, visto che la direttiva 2005/36 non limita la loro competenza sul punto. Ciò non toglie che gli Stati membri debbono esercitare i loro poteri in tale settore nel rispetto delle libertà fondamentali garantite dal Trattato (v. sentenze del 1 febbraio 2001, Mac Quen e a., C-108/96, Racc. pag. I-837, punti 24 e 25, e Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, cit., punti 28 e 29).

21. Di conseguenza, una disposizione dello Stato membro ospitante che escluda qualsivoglia accesso parziale a una professione regolamentata e, pertanto, sia in grado di ostacolare o di rendere meno attraente l'esercizio della libertà di stabilimento può essere giustificata solo se, segnatamente, risponde a ragioni imperative di pubblico interesse e non eccede quanto necessario alla realizzazione dell'obiettivo perseguito.

22. Ebbene, quanto all'obiettivo di una disposizione come quella di cui trattasi nel procedimento principale, le ragioni imperative di pubblico interesse evocate dai governi che hanno presentato osservazioni sono, da un lato, la protezione dei consumatori e, dall'altro, la tutela della salute.

23. Riguardo alla protezione dei consumatori si deve rilevare che, certamente, un riconoscimento parziale delle qualifiche professionali può avere, in linea di principio, l'effetto di suddividere le professioni regolamentate all'interno di un determinato Stato membro in diverse attività e comportare così, in sostanza, il rischio di indurre in errore i destinatari dei servizi prestati dai professionisti stabiliti in tale Stato membro quanto all'estensione delle qualifiche associate alla professione di fisioterapista.

24. Tuttavia, il diniego di accesso anche solo parziale alla professione di fisioterapista eccede quanto necessario alla realizzazione dell'obiettivo di protezione dei consumatori.

25. Infatti, come la Corte ha già rilevato nella citata sentenza Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, il legittimo obiettivo della protezione dei consumatori può essere conseguito attraverso mezzi meno restrittivi del diniego assoluto di accesso anche solo parziale a una professione, come l'obbligo per l'interessato di utilizzare il titolo professionale del paese di provenienza o il titolo di studio sia nella lingua in cui è stato ottenuto e nella forma originale che nella lingua ufficiale dello Stato membro ospitante (v., mutatis mutandis, sentenza Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, cit., punto 38).

26. Quanto alla tutela della salute, il governo ceco osserva che le professioni sanitarie rientrano in un settore particolarmente sensibile, mentre il governo francese si dichiara del parere che tali professioni

siano specifiche e non possano essere assimilate alle altre professioni regolamentate. Tale approccio è condiviso, tra gli altri, dal governo italiano, secondo il quale non è possibile individuare attività professionali separabili dall'insieme delle attività oggetto della professione sanitaria senza compromettere la tutela della salute, il livello delle prestazioni e l'affidamento riposto dagli utenti nel corrispondente titolo di studio.

27. Al riguardo si deve constatare che, indubbiamente, la salute pubblica, di cui peraltro all'articolo 52 TFUE, richiede, nel valutare le misure nazionali volte a tutelarla, una vigilanza particolare. Pertanto, come rileva il governo francese, la mera circostanza che uno Stato membro abbia scelto un sistema di tutela diverso da quello adottato da un altro Stato membro non può incidere sulla valutazione della necessità e della proporzionalità delle disposizioni adottate in materia (v., in particolare, sentenze *Mac Quen e a.*, [1<sup>a</sup> febbraio 2001, causa C-108/96, EU:C:2001:67], punti 33 e 34; dell'11 luglio 2002, *Gräbner*, C-294/00, Racc. pag. I-6515, punti 46 et 47, nonché dell'11 settembre 2008, *Commissione/Germania*, C-141/07, Racc. pag. I-6935, punto 51).

28. Nondimeno, in primo luogo, è inevitabile constatare che la professione di fisioterapista, pertanto quella di massaggiatore di qualunque tipo, rientra non nel settore delle professioni mediche propriamente dette, ma in quello paramedico. Tale settore, che comprende un'ampia gamma di attività di natura eterogenea, non può *per definitionem* non rientrare nel sistema di mutuo riconoscimento delle professioni regolamentate quale stabilito dal diritto dell'Unione.

29. In secondo luogo, occorre rilevare che il destinatario dei servizi di un massaggiatore-idroterapista gode de facto della vigilanza particolare che s'impone rispetto alla tutela della salute. Infatti, come puntualizzato in particolare dal governo ellenico nel corso dell'udienza, le prestazioni di servizi di un massaggiatore-idroterapista consistono solo nell'attuazione di una terapia che è prescritta al paziente non dal massaggiatore medesimo, bensì da un medico. È al medico che il paziente si rivolge in prima battuta ed è il medico che, nel prosieguo, darà al massaggiatore istruzioni sull'esecuzione pratica del trattamento. È per questo che il massaggiatore-idroterapista non è scelto direttamente dal paziente né agisce su istruzione del medesimo, ma è designato da e agisce in stretto collegamento con un esercente la professione medica, in un rapporto di dipendenza e collaborazione.

30. Discende da quanto sopra che il diniego di accesso anche solo parziale alla professione di fisioterapista eccede non soltanto quanto necessario per raggiungere l'obiettivo della protezione dei consumatori, ma anche quanto richiesto per tutelare la salute; nondimeno, occorre distinguere le due eventualità seguenti.

31. La prima eventualità è data dai casi in cui il livello di somiglianza delle due professioni, nello Stato membro di provenienza e in quello ospitante, è tale che esse possono essere considerate «comparabili» e, in sostanza, «stessa professione» ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 2005/36. In casi del genere, le lacune nella formazione del richiedente rispetto alla formazione necessaria nello Stato membro ospitante possono essere efficacemente colmate con l'applicazione dei provvedimenti di compensazione previsti all'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva 2005/36, assicurando in tal modo una completa integrazione dell'interessato nel sistema professionale dello Stato membro ospitante (v. sentenza *Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos*, cit., punto 34). Di conseguenza, in casi simili, l'articolo 49 TFUE non è violato quando lo Stato membro ospitante non accorda l'accesso parziale a una professione.

32. La seconda eventualità, invece, è data dai casi non contemplati dalla direttiva 2005/36, quando le differenze negli ambiti di attività sono così rilevanti che sarebbe in realtà necessario per l'interessato seguire una formazione completa per svolgere, in un altro Stato membro, le attività per le quali è qualificato. Ebbene, ciò rappresenta un elemento in grado, obiettivamente, di spingere l'interessato a non svolgere tali attività nello Stato membro ospitante (v. sentenza *Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos*, cit., punto 35). In tali casi, l'articolo 49 TFUE può risultare violato.

33. Al riguardo, la Corte ha rilevato, da un lato, che spetta alle competenti autorità nazionali, soprattutto giurisdizionali, dello Stato membro ospitante determinare in quale misura, in ogni caso

concreto, il contenuto della formazione seguita dall'interessato sia differente da quello richiesto in tale Stato (v. sentenza Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, cit., punto 36).

34. Dall'altro lato, la Corte ha precisato pure che uno dei criteri decisivi che le autorità nazionali devono esaminare anzitutto è se l'attività professionale che l'interessato intende svolgere nello Stato membro ospitante sia o meno oggettivamente separabile dall'insieme delle attività riconducibili alla professione corrispondente in tale Stato; indicativo, al riguardo, è se tale attività possa essere esercitata in forma indipendente o autonoma nello Stato membro in cui la qualifica professionale in questione è stata ottenuta. In caso affermativo, si deve concludere che l'effetto dissuasivo derivante dall'esclusione di qualunque possibilità di riconoscimento parziale del titolo professionale in questione è troppo rilevante perché sia bilanciato dal timore di un pregiudizio per i diritti dei destinatari dei servizi (v. sentenza Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, cit., punti 37 e 38).

35. Tutto ciò considerato, si deve rispondere alla questione sollevata che l'articolo 49 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale che nega l'accesso parziale alla professione di fisioterapista, regolamentata nello Stato membro ospitante, a un cittadino di questo stesso Stato il quale abbia conseguito in un altro Stato membro un titolo, come quello di massaggiatore-idroterapista, che gli consente di esercitare, in tale secondo Stato membro, una parte delle attività riconducibili alla professione di fisioterapista, quando le differenze tra gli ambiti di attività siano così rilevanti che sarebbe in realtà necessario seguire una formazione completa per accedere alla professione di fisioterapista. Spetta al giudice nazionale stabilire se tale ipotesi ricorra nel caso di specie».

26 settembre 2013, *Ottica New Line di Accardi Vincenzo c. Comune di Campobello di Mazara*, causa C-539/11, EU:C:2013:591

*Nel 2009 il Comune di Campobello di Mazara (Trapani) autorizzava la Fotottica s.n.c. ad aprire un esercizio di ottica nel proprio territorio, in violazione della legge regionale ai sensi della quale l'autorizzazione amministrativa era rilasciata a due condizioni: da un lato, poteva essere autorizzata l'apertura di un solo esercizio di ottica per ogni fascia di popolazione di 8.000 residenti; dall'altro lato, tra un esercizio e l'altro doveva essere rispettata una distanza minima di 300 metri.*

*Per tale ragione la Ottica New Line impugnava l'autorizzazione in questione dinanzi al Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, che si rivolgeva alla Corte di giustizia per chiederle se, in sostanza, il diritto dell'Unione osti ad una normativa regionale, come quella controversa nel procedimento principale, che impone limiti al rilascio di autorizzazioni per l'apertura di nuovi esercizi di ottica.*

*In via preliminare la Corte ha osservato:*

« 17. va rilevato che nella fattispecie in esame non è applicabile la direttiva 2006/123, benché essa regoli la libertà di stabilimento dei prestatori provenienti da altri Stati membri e il giudice del rinvio vi faccia riferimento.

18. Dall'articolo 2, paragrafo 2, lettera f), di detta direttiva, letto congiuntamente al considerando 22 della stessa, risulta infatti che tale direttiva non si applica ai servizi sanitari forniti da professionisti del settore sanitario ai propri pazienti per valutare, mantenere o ripristinare le loro condizioni di salute, laddove tali attività siano riservate a professioni del settore sanitario regolamentate nello Stato membro in cui i servizi vengono forniti.

19. Orbene, da un lato, la Corte ha già statuito che l'intervento degli ottici è idoneo a limitare taluni rischi per la salute e a garantire così la tutela della sanità pubblica (v., in tal senso, sentenza del 2 dicembre 2010, Ker-Optika, C-108/09, Racc. pag. I-12213, punto 64).

20. D'altro lato, il giudice del rinvio sottolinea che gli ottici di cui trattasi nel procedimento principale non si limitano a fornire, controllare ed adattare i mezzi di correzione dei difetti della

vista, ma possono correggere essi stessi i suddetti difetti, utilizzando mezzi di correzione ottica o agire per la prevenzione dei disturbi della vista. Orbene, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 20 e 21 delle sue conclusioni, quando è autorizzato ad eseguire esami della vista, a misurare l'acuità visiva, a definire e a controllare la correzione ottica necessaria, a individuare i disturbi della vista e a trattare i difetti della vista utilizzando mezzi di correzione ottica, a consigliare i clienti al riguardo e a indirizzarli verso uno specialista oftalmologo, l'ottico esercita un'attività rientrante nella tutela della salute ».

*Appurato che la normativa regionale costituisce una restrizione alla libertà di stabilimento, quanto alla giustificazione che può fondare tale restrizione la Corte ha poi rilevato:*

« 33. Secondo una giurisprudenza costante, le restrizioni alla libertà di stabilimento, che siano applicabili senza discriminazioni basate sulla cittadinanza, possono essere giustificate da motivi imperativi di interesse generale, a condizione che siano atte a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non vadano oltre quanto necessario al raggiungimento dello stesso (v. sentenze Hartlauer [10 marzo 2009, causa C-169/07, EU:C:2009:141], punto 44, e Apothekerkammer des Saarlandes e a. [19 maggio 2009, cause riunite C-171/07 e C-172/07, EU:C:2009:316], punto 25).

34. In proposito, dall'articolo 52, paragrafo 1, TFUE risulta che limitazioni alla libertà di stabilimento possono essere giustificate dall'obiettivo generale attinente alla tutela della sanità pubblica (v., in tal senso, citate sentenze Hartlauer, punto 46, nonché Apothekerkammer des Saarlandes e a., punto 27).

35. Risulta inoltre dalla giurisprudenza della Corte che tale obiettivo generale può mirare, più concretamente, a garantire una ripartizione equilibrata dei prestatori di cure sanitarie nel territorio nazionale (v., in tal senso, sentenza Blanco Pérez e Chao Gómez, [1 giugno 2010, causae riunite C-570/07 e C-571/07, EU:C:2010:300], punti 64, 70 e 78).

36. Nel perseguimento di un obiettivo siffatto, lo stabilimento di detti prestatori, come i farmacisti, può essere oggetto di una pianificazione. Quest'ultima può assumere, in particolare, la forma di un'autorizzazione previa per l'apertura di una farmacia qualora tale pianificazione si riveli indispensabile per colmare eventuali lacune nell'accesso alle prestazioni sanitarie e per evitare una duplicazione nell'apertura delle strutture, in modo che sia garantita un'assistenza sanitaria adeguata alle necessità della popolazione, che copra tutto il territorio e tenga conto delle regioni geograficamente isolate o altrimenti svantaggiate (v., in tal senso, sentenza Blanco Pérez e Chao Gómez, punto 70).

37. Siffatti principi appaiono trasponibili all'apertura di un esercizio di ottica, nei limiti in cui, come sottolineato al punto 20 della presente sentenza, gli ottici di cui trattasi nel procedimento principale forniscano servizi consistenti nella valutazione, nel mantenimento e nel ripristino dello stato di salute dei pazienti, cosicché tali servizi rientrano nel settore della tutela della salute. [...]

39. È anzitutto pacifico che la legge regionale n. 12/2004 si applica senza discriminazioni fondate sulla cittadinanza.

40. Per quanto riguarda, poi, la regola secondo cui è autorizzata l'apertura di un solo esercizio di ottica per fascia di popolazione di 8 000 abitanti, la Corte si è già pronunciata nel senso che le autorità nazionali possono adottare provvedimenti per prevenire il rischio che i prestatori di cure sanitarie si concentrino nelle località del territorio di cui trattasi considerate più appetibili. Tenuto conto di detto rischio, le autorità nazionali possono quindi adottare una normativa che preveda l'insediamento di un solo prestatore di cure sanitarie in funzione di una determinata densità di popolazione, poiché una norma siffatta mira a stimolare detti prestatori a stabilirsi nelle parti del territorio nazionale in cui l'accesso alle cure sanitarie resta lacunoso (v., in tal senso, sentenza Blanco Pérez e Chao Gómez, punti da 72 a 77).

41. Pertanto, la regola secondo cui in funzione di un certo numero di abitanti può stabilirsi un solo esercizio di ottica è atta a favorire una ripartizione equilibrata di tali esercizi nell'ambito del

territorio considerato e a garantire così a tutta la popolazione di avere adeguato accesso alle prestazioni proposte dagli ottici.

42. Per quanto riguarda, infine, la norma che impone una distanza minima tra due esercizi di ottica, dalla giurisprudenza della Corte risulta che, abbinato alla norma menzionata al punto precedente, tale requisito aumenta la certezza dei pazienti di poter aver accesso ad un prestatore di cure sanitarie nelle loro vicinanze e contribuisce così, anch'essa, ad una migliore tutela della salute nel territorio di cui trattasi (v., in tal senso, sentenza Blanco Pérez e Chao Gómez, punti 81 e 82).

43. Va tuttavia precisato che, di regola, non è indispensabile che i clienti ottengano rapidamente, e ancor meno immediatamente, un prodotto di ottica. Ne consegue che la necessità di fornire un accesso rapido a tali prodotti è meno pronunciata rispetto a quella attinente alla fornitura di numerosi medicinali, cosicché l'interesse alla prossimità degli esercizi di ottica non si impone con un'intensità equiparabile a quella esistente in materia di distribuzione dei medicinali.

44. In detto contesto, si deve necessariamente ricordare che compete agli Stati membri decidere il livello al quale intendono garantire la tutela della sanità pubblica ed il modo in cui detto livello deve essere raggiunto. Potendo siffatto livello variare da uno Stato all'altro, agli Stati membri va riconosciuto un margine discrezionale (v., in tal senso, citate sentenze Apothekerkammer des Saarlandes e a., punto 19, nonché Blanco Pérez e Chao Gómez, punto 44).

45. Orbene, nell'avvalersi di tale margine discrezionale, gli Stati membri possono organizzare una pianificazione degli esercizi di ottica con modalità analoghe a quelle previste per la ripartizione delle farmacie, e ciò nonostante le differenze esistenti tra i due tipi di prestazioni di cure sanitarie. [...]

47. Ciò posto, è necessario inoltre che il modo in cui la legge regionale n. 12/2004 persegue tali obiettivi non presenti incoerenze. Infatti, secondo la giurisprudenza della Corte, la normativa nazionale nel suo insieme e le varie norme pertinenti sono atte a garantire la realizzazione dell'obiettivo ricercato solo qualora rispondano effettivamente all'intento di realizzarlo in modo coerente e sistematico (v., in tal senso, citate sentenze Hartlauer, punto 55, nonché Apothekerkammer des Saarlandes e a., punto 42). [...]

50. A tal fine, va anzitutto rilevato che l'articolo 1, paragrafi da 1 a 3, della legge regionale n. 12/2004 fissa requisiti diversi, da un lato, per i comuni con popolazione fino a 8 000 abitanti e, dall'altro, per i comuni con popolazione superiore a tale soglia. Non è escluso, infatti, che i comuni appartenenti alla prima categoria siano ampiamente liberi di autorizzare l'apertura di due esercizi di ottica nel loro territorio, mentre quelli che rientrano nella seconda categoria possono accordare un'autorizzazione siffatta solo allorché esistono «comprovate esigenze territoriali» e detti comuni hanno ottenuto il parere previo e obbligatorio di una commissione.

51. Orbene, una normativa del genere rischia di comportare un accesso diseguale allo stabilimento degli esercizi di ottica nelle diverse zone della regione considerata. In particolare, come sottolineato dall'avvocato generale al paragrafo 82 delle sue conclusioni, nei comuni con popolazione compresa tra 8 000 e 16 000 abitanti – che secondo il giudice del rinvio sono numerosi –, una normativa del genere potrebbe avere la conseguenza di limitare eccessivamente detto accesso.

52. Il rischio di accesso diseguale allo stabilimento degli esercizi di ottica è peraltro accentuato dalla circostanza, menzionata nell'ordinanza di rinvio, che le autorità comunali dispongono di un rilevante potere discrezionale in quanto il requisito attinente alle «comprovate esigenze territoriali» non è delimitato mediante criteri di regolamentazione più precisi.

53. Inoltre, le competenti autorità possono autorizzare l'apertura di un esercizio supplementare di ottica solo dopo aver ottenuto il parere obbligatorio di una commissione della camera di commercio, la quale, secondo gli elementi presentati alla Corte, è composta di rappresentanti degli ottici presenti sul mercato, vale a dire dei concorrenti diretti degli ottici che aspirano a stabilirsi.

54. La legge regionale n. 12/2004 rischia pertanto, in sede di applicazione, di non garantire una ripartizione equilibrata degli esercizi di ottica nell'ambito dell'intero territorio considerato e, quindi, un livello di tutela della salute equivalente in tutto il territorio di cui trattasi.

55. Tale legge regionale suscita inoltre interrogativi analoghi per quanto riguarda i comuni con popolazione fino a 8 000 abitanti. Non è escluso, infatti, che in tali comuni le autorità competenti godano di un potere discrezionale pressoché illimitato di autorizzare - o di rifiutare - l'apertura di un secondo esercizio di ottica. Non esiste quindi, in tale contesto, alcuna garanzia che venga autorizzato a stabilirsi un secondo esercizio anche quando, nel caso specifico, le esigenze di tutela della salute lo imporrebbero.

56. Stando così le cose, poiché la Corte non può, a priori, né presumere che i rischi menzionati, legati all'applicazione della legge regionale n. 12/2004, si verifichino, né può escludere tale ipotesi, è compito del giudice nazionale verificare, con l'ausilio dei dati statistici precisi o con altri mezzi, se le autorità competenti si avvalgano in modo adeguato, nel rispetto di criteri trasparenti e oggettivi, delle facoltà offerte da tale legge al fine di raggiungere, in modo coerente e sistematico, gli obiettivi perseguiti attinenti alla tutela della salute in tutto il territorio considerato».

5 dicembre 2013, *Alessandra Venturini c. ASL Varese e a. (C-159/12)*, *Maria Rosa Gramegna c. ASL Lodi e a. (C-160/12)* e *Anna Muzzio c.o ASL Pavia e a. (C-161/12)*, cause riunite da C-159/12 a C-161/12, EU:C:2013:791

*Le sig.re Venturini, Gramegna e Muzzio, tre farmaciste abilitate, iscritte all'ordine professionale dei farmacisti di Milano, chiedevano l'autorizzazione a vendere, nelle rispettive parafarmacie, medicinali soggetti a prescrizione medica ma interamente a carico del cliente. Le aziende sanitarie locali (ASL), il Ministero della Salute e l'Agenzia Italiana del Farmaco respingevano tali domande, in quanto la normativa nazionale autorizzava la vendita di simili medicinali solo nelle farmacie comunali oppure, a mezzo di concessione governativa, nelle farmacie di privati farmacisti, limitate ad un numero massimo e ripartite in modo equilibrato sul territorio, conformemente alla «pianta organica».*

*Le sig.re Venturini, Gramegna e Muzzio proponevano ricorso avverso le decisioni di rigetto al TAR Lombardia, sostenendo che le stesse fossero contrarie al diritto dell'Unione europea. Tale giudice chiedeva quindi alla Corte di giustizia se il diritto dell'Unione osti ad una normativa che non consente al farmacista, abilitato ed iscritto all'ordine professionale, ma non titolare di una farmacia ricompresa nella «pianta organica», di vendere, nella parafarmacia di cui sia titolare, i farmaci soggetti a prescrizione medica che non sono posti a carico del Servizio sanitario nazionale ma interamente a carico dell'acquirente.*

*Dopo aver rilevato che una normativa siffatta, non consentendo al titolare di una parafarmacia di vendere anche i medicinali soggetti a prescrizione medica, costituisce una restrizione alla libertà di stabilimento ai sensi dell'art. 49 TFUE, la Corte, sulla giustificazione di detta restrizione, ha osservato che:*

« 40. Come si ricava dalle decisioni di rinvio, la normativa di cui trattasi nei procedimenti principali è ritenuta perseguire l'obiettivo di garantire alla popolazione un rifornimento di medicinali sicuro e di qualità, il quale rientra nell'obiettivo più generale di tutela della salute.

41. Orbene, dall'articolo 52, paragrafo 1, TFUE risulta che la tutela della salute può giustificare restrizioni alla libertà di stabilimento. L'importanza di tale obiettivo è confermata dagli articoli 168, paragrafo 1, TFUE e 35 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in virtù dei quali, in particolare, nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana (v. sentenza Blanco Pérez e Chao Gómez [1 giugno 2010, cause riunite C-570/07 e C-571/07, EU:C:2010:300], punti 63 e 65).

42. Inoltre, la Corte ha dichiarato, più precisamente, che l'obiettivo di garantire alla popolazione una fornitura di medicinali sicura e di qualità può giustificare restrizioni alla libertà di stabilimento (v. sentenza Blanco Pérez e Chao Gómez, cit., punto 64 e giurisprudenza ivi citata).

43. Ne consegue che l'obiettivo di garantire una tale fornitura di medicinali può giustificare una normativa nazionale come quella di cui trattasi nei procedimenti principali.
44. In terzo luogo, occorre esaminare se una normativa del genere sia idonea a garantire questo obiettivo.
45. In proposito, va ricordato anzitutto che l'apertura di farmacie sul territorio italiano è oggetto di un regime di pianificazione in forza del quale, da un lato, il numero di farmacie ivi presenti è limitato, in quanto queste ultime sono ripartite in modo equilibrato, e, dall'altro, l'apertura di una nuova farmacia è subordinata al rilascio di una previa autorizzazione al suo titolare.
46. Orbene, la Corte ha dichiarato che una normativa nazionale che preveda un simile regime di pianificazione è in linea di principio atta a realizzare l'obiettivo di garantire alla popolazione un approvvigionamento di medicinali sicuro e di qualità (v., in tal senso, sentenza Blanco Pérez e Chao Gómez, cit., punto 94, nonché ordinanze Polissenì [17 dicembre 2010, causa C-217/09, EU:C:2010:796], punto 25, e Grisoli [29 settembre 2011, causa C-315/08, EU:C:2011:618], punto 31).
47. Infatti, un regime del genere può rivelarsi indispensabile per colmare eventuali lacune nell'accesso alle prestazioni sanitarie e per evitare una duplicazione nell'apertura delle strutture, in modo che sia garantita un'assistenza medica adeguata alle necessità della popolazione, che copra tutto il territorio e tenga conto delle regioni geograficamente isolate o altrimenti svantaggiate (v., in tal senso, sentenze Hartlauer [10 marzo 2009, causa C-169/07, EU:C:2009:141], punto 52, e Blanco Pérez e Chao Gómez, punto 70).
48. Come rilevato dalla Corte, se non ci fosse alcuna regolamentazione, le farmacie potrebbero concentrarsi in località repute attraenti, mentre in località meno attraenti si rischierebbe di non trovare un numero di farmacie sufficiente ad assicurare un servizio farmaceutico sicuro e di qualità (sentenza Blanco Pérez e Chao Gómez, cit., punto 73).
49. Ciò considerato, uno Stato membro può ritenere che sussista un rischio di penuria di farmacie in talune parti del suo territorio, di conseguenza, un rischio di inadeguato approvvigionamento di medicinali quanto a sicurezza e a qualità, e, adottare, pertanto, un regime di pianificazione delle farmacie (v., in tal senso, sentenza Blanco Pérez e Chao Gómez, cit., punto 75).
50. Occorre poi ricordare che la normativa nazionale di cui trattasi nei procedimenti principali prevede che la distribuzione di tutti i medicinali soggetti a prescrizione medica sia riservata alle sole farmacie.
51. Orbene, accettare la situazione auspicata dalle ricorrenti dei procedimenti principali, in base alla quale sarebbe possibile vendere nelle parafarmacie determinati medicinali soggetti a prescrizione medica, equivarrebbe a poter commercializzare tali medicinali senza osservare il requisito della pianificazione territoriale. Pertanto, gli interessati potrebbero stabilirsi in ogni luogo e a proprio piacere.
52. Così, non è escluso che una facoltà del genere porti ad una concentrazione di parafarmacie nelle località considerate più redditizie e quindi più attraenti, con il rischio per le farmacie situate in tali località di vedere diminuire la propria clientela e, di conseguenza, di essere private di una parte significativa dei loro introiti, tanto più che le farmacie sono soggette ad una serie di obblighi specifici riguardo alle modalità di gestione della loro attività commerciale.
53. Orbene, una tale perdita di reddito potrebbe causare non soltanto una diminuzione della qualità del servizio che le farmacie forniscono al pubblico, ma anche, se necessario, la chiusura definitiva di talune farmacie, conducendo così ad una situazione di penuria di farmacie in determinate parti del territorio e, pertanto, ad un approvvigionamento inadeguato di medicinali quanto a sicurezza e a qualità.
54. Da quanto precede risulta che la facoltà di cui al punto 51 della presente sentenza avrebbe ripercussioni negative sull'effettività dell'intero sistema di pianificazione delle farmacie e quindi sulla sua stabilità.
55. Ciò considerato, la normativa di cui trattasi nei procedimenti principali, che riserva alle sole farmacie, la cui apertura è subordinata a un regime di pianificazione, la distribuzione dei farmaci



soggetti a prescrizione medica, compresi quelli che non sono a carico del Servizio sanitario nazionale, bensì vengono pagati interamente dall'acquirente, è atta a garantire la realizzazione dell'obiettivo di assicurare un rifornimento di medicinali alla popolazione sicuro e di qualità nonché, pertanto, la tutela della salute.

56. Il governo italiano teme che, in assenza di una normativa nazionale come quella di cui trattasi nei procedimenti principali, il consumo di farmaci diventi eccessivo. Tuttavia, tale timore è infondato.

57. Infatti, è irrilevante, al riguardo, il numero degli esercizi commerciali che vendono i medicinali soggetti a prescrizione medica, inclusi quelli che non sono a carico del Servizio sanitario nazionale, ma sono pagati interamente dall'acquirente. Dato che solo i medici sono autorizzati a prescrivere tali medicinali, né i titolari di farmacie né i titolari di parafarmacie hanno influenza diretta sul volume di distribuzione di detti medicinali e non possono quindi contribuire al loro eventuale sovraconsumo.

58. Resta da esaminare, in quarto luogo, se la restrizione alla libertà di stabilimento non vada oltre quanto necessario al raggiungimento dell'obiettivo addotto, vale a dire se non esistano misure meno restrittive per realizzarlo.

59. In proposito, si deve anzitutto ricordare che, secondo giurisprudenza costante della Corte, in sede di valutazione dell'osservanza del principio di proporzionalità nell'ambito della sanità pubblica, occorre tenere conto del fatto che lo Stato membro può decidere il livello al quale intende garantire la tutela della sanità pubblica e il modo in cui questo livello deve essere raggiunto. Poiché tale livello può variare da uno Stato membro all'altro, si deve riconoscere agli Stati membri un margine di discrezionalità (v. sentenze dell'11 settembre 2008, Commissione/Germania, C-141/07, Racc. pag. I-6935, punto 51; Apothekerkammer des Saarlandes e a., cit., punto 19, nonché Blanco Pérez e Chao Gómez, cit., punto 44).

60. Del resto, è necessario che, qualora sussistano incertezze sull'esistenza o sulla portata di rischi per la salute delle persone, lo Stato membro possa adottare misure di protezione senza dover attendere che la realtà di tali rischi sia pienamente dimostrata. In particolare, uno Stato membro può adottare le misure che riducono, per quanto possibile, un rischio per la salute, compreso, segnatamente, un rischio per la fornitura di medicinali sicura e di qualità alla popolazione (v. citate sentenze Apothekerkammer des Saarlandes e a., punto 30, nonché Blanco Pérez e Chao Gómez, punto 74).

61. In forza della normativa nazionale di cui trattasi nei procedimenti principali, è riservata alle farmacie la vendita dei soli medicinali soggetti a prescrizione medica. Orbene, questo tipo di medicinali, la cui assunzione e il cui consumo da parte del paziente sono oggetto di un controllo continuo di un medico e i cui effetti sulla salute sono in genere importanti, deve poter essere rapidamente, facilmente e sicuramente accessibile.

62. Così, il rischio, evocato al punto 53 della presente sentenza, di un'eventuale situazione di penuria delle farmacie, la quale comporti l'assenza di un accesso rapido e facile ai medicinali soggetti a prescrizione medica in determinate parti del territorio, risulta importante. Il fatto che la misura di liberalizzazione del regime di pianificazione delle farmacie si limiterebbe ai soli medicinali prescritti che non sono a carico del Servizio sanitario nazionale, bensì vengono pagati interamente dall'acquirente non può ridurre la portata di un rischio simile.

63. Ciò considerato, il sistema attuato nello Stato membro in causa nei procedimenti principali, che non consente alle parafarmacie di vendere anche farmaci soggetti a prescrizione medica, segnatamente quelli che non sono a carico del Servizio sanitario nazionale, bensì vengono pagati interamente dall'acquirente, poiché riduce sostanzialmente il rischio richiamato nel punto precedente della presente sentenza, non risulta andare oltre quanto necessario per raggiungere l'obiettivo di garantire un rifornimento di medicinali alla popolazione sicuro e di qualità [...]

65. Dall'insieme delle considerazioni suesposte discende che il sistema attuato dalla normativa nazionale di cui trattasi nei procedimenti principali è giustificato alla luce dell'obiettivo di assicurare un rifornimento di medicinali alla popolazione sicuro e di qualità, è idoneo a garantire la realizzazione di tale obiettivo e non risulta andare oltre quanto necessario per raggiungerlo ».

12 dicembre 2013, *Ministero dello Sviluppo economico e Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture c. SOA Nazionale Costruttori - Organismo di Attestazione S.p.A.*, causa C-327/12, EU:C:2013:827

*Con una serie di note del 20 settembre 2010, il Ministero dello Sviluppo Economico e l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture dichiaravano inapplicabile ai servizi offerti dalle SOA l'art. 2 del d.l. n. 223/2006 (c.d. decreto Bersani), che ha previsto l'abrogazione delle tariffe minime obbligatorie nell'esercizio di attività professionali; conseguentemente decidevano di non dar seguito all'intenzione della SOA Nazionale Costruttori di offrire alle imprese sconti sui corrispettivi richiesti al fine del rilascio di attestazioni di qualificazione.*

*La SOA Nazionale Costruttori proponeva ricorso avverso le suddette note dinanzi al TAR Lazio, che veniva accolto. Il Ministero e l'Autorità impugnavano la sentenza di primo grado dinanzi al Consiglio di Stato, che ha deciso di sospendere il giudizio per chiedere alla Corte di giustizia se le disposizioni del TFUE in materia di concorrenza e di libertà di stabilimento ostino ad una normativa nazionale che impone alle SOA un regime di tariffe minime per i servizi di certificazione forniti alle imprese che intendano partecipare a procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori.*

*Sulla giustificazione della restrizione alla libertà di stabilimento, la Corte ha osservato:*

« 60. L'Unionsoa e il governo italiano ritengono che la normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale sia preordinata a garantire l'indipendenza delle SOA nonché la qualità dei servizi di certificazione da queste forniti. Infatti, una concorrenza tra le SOA a livello delle tariffe negoziate con i loro clienti e la possibilità di fissare tali tariffe ad un livello molto ridotto rischierebbero di mettere a repentaglio la loro indipendenza nei confronti dei clienti e di incidere negativamente sulla qualità dei servizi di certificazione.

61. A tal riguardo occorre rammentare che l'interesse pubblico collegato alla tutela dei destinatari dei servizi può giustificare una restrizione alla libertà di stabilimento (v. sentenza del 30 marzo 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, Racc. pag. I-2941, punto 38).

62. Nel caso specifico, da una parte, alle SOA è demandato il compito della certificazione delle imprese, essendo il conseguimento del certificato idoneo condizione necessaria per la partecipazione delle imprese interessate agli appalti pubblici di lavori. In tale contesto, la normativa italiana mira a garantire l'assenza di interessi commerciali o finanziari che possano determinare comportamenti non imparziali o discriminatori da parte delle SOA nei confronti di dette imprese.

63. Dall'altra, come emerge dalla decisione di rinvio, le SOA non possono esercitare attività diverse da quelle di certificazione. Inoltre, esse sono tenute, conformemente alla normativa nazionale, a disporre di risorse e procedure idonee ad assicurare l'efficacia e la correttezza della prestazione dei loro servizi.

64. È dal punto di vista della tutela dei destinatari dei servizi che riveste un'importanza specifica l'indipendenza delle SOA rispetto agli interessi particolari dei loro clienti. Una certa limitazione della possibilità di negoziare i prezzi dei servizi con detti clienti è idonea a rafforzarne l'indipendenza.

65. Ciò premesso, si deve constatare che, come rilevato sostanzialmente dall'avvocato generale al punto 58 delle sue conclusioni, la fissazione di tariffe minime per la prestazione di siffatti servizi è volta, in linea di principio, ad assicurare la buona qualità di questi ultimi ed è coerente con la realizzazione dell'obiettivo della tutela dei destinatari dei servizi stessi.

66. In proposito, tuttavia, occorre sottolineare che il regime nazionale di cui trattasi nel procedimento principale in materia di tariffe, segnatamente le modalità di calcolo delle tariffe minime, deve essere proporzionato alla realizzazione dell'obiettivo di cui al punto precedente.

67. Nel caso di specie, la normativa italiana prevede che ogni attestazione di qualificazione o il suo rinnovo nonché tutte le attività integrative di revisione o di variazione siano soggette al pagamento di

una tariffa minima determinata in rapporto all'importo complessivo ed al numero delle categorie generali o specializzate cui si richiede di essere qualificati.

68. Spetta al giudice del rinvio valutare se detta normativa vada oltre quanto necessario per conseguire l'obiettivo di cui al punto 65 della presente sentenza. A tale scopo, egli dovrà tener conto, in particolare, delle modalità di calcolo delle tariffe minime, segnatamente in funzione del numero delle categorie di lavori per le quali il certificato è redatto ».

13 febbraio 2014, *Susanne Sokoll-Seebacher*, causa C-367/12, EU:C:2014:68

*La sig.ra Sokoll-Seebacher, desiderando aprire una farmacia nel Comune di Pinsdorf, presentava domanda di autorizzazione al Prefetto, che tuttavia veniva respinta per difetto del requisito della «necessità» sul territorio di tale Comune.*

*Secondo la normativa austriaca, infatti, l'apertura di una nuova farmacia necessitava di un'autorizzazione preventiva, subordinata alla sussistenza di una «necessità», da escludersi quando il numero delle «persone destinate ad approvvigionarsi» presso la farmacia già esistente (ossia coloro che risiedono stabilmente nel raggio di quattro chilometri stradali), fosse inferiore a 5.500; laddove il numero di tali residenti fosse stato inferiore a 5.500, occorreva prendere in considerazione anche il numero di persone destinate ad approvvigionarsi a causa della loro attività lavorativa o dell'utilizzo di servizi o mezzi di trasporto nella zona di approvvigionamento della farmacia esistente.*

*Nel caso di specie, secondo il parere reso dall'ordine dei farmacisti, l'apertura di una farmacia a Pinsdorf avrebbe avuto l'effetto di ridurre il potenziale bacino di utenza della farmacia vicina, sita nel comune di Altmünster, nettamente al di sotto della soglia di 5.500 persone.*

*La sig.ra Sokoll-Seebacher replicava che tale parere non aveva tenuto conto dell'imminente soppressione del collegamento stradale diretto esistente tra Pinsdorf e Altmünster. Inoltre, la stessa affermava che la ex titolare della farmacia di Altmünster, all'epoca dell'apertura di quest'ultima, era perfettamente consapevole che mai avrebbe raggiunto il numero di 5.500 utenti. Il giudice amministrativo austriaco (Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Oberösterreich), adito dalla sig.ra Sokoll-Seebacher, nutrendo dubbi circa la compatibilità di siffatta disciplina con il diritto dell'Unione europea, decideva di sospendere il giudizio, per chiedere alla Corte di giustizia, in sostanza, se l'art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e/o l'art. 49 TFUE ostino ad una normativa nazionale che non fissi criteri sufficientemente precisi per verificare la necessità di approvvigionamento in medicinali ai fini dell'apertura di una nuova farmacia, e, in caso di risposta negativa, se ad ostare ad una tale normativa sia il medesimo art. 49 TFUE, in particolare con riferimento al coerente perseguimento dell'obiettivo prestabilito, in quanto essa fissa come criterio essenziale per riconoscere detta necessità una soglia tassativa inderogabile quanto al numero di «persone destinate ad approvvigionarsi».*

*Appurato che l'art. 16 della Carta, al fine di determinare la portata della libertà d'impresa, rinvia al diritto dell'Unione, e quindi innanzitutto all'art. 49 TFUE, la Corte, nel valutare la normativa nazionale in questione alla luce della libertà di stabilimento, ha osservato che:*

« 24. [...] secondo costante giurisprudenza della Corte, l'articolo 49 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso non osta, in linea di principio, a che uno Stato membro adotti un regime di autorizzazione preventiva per l'apertura di nuovi presidi sanitari come le farmacie, se un tale regime si rivela indispensabile per colmare eventuali lacune nell'accesso alle prestazioni sanitarie e per evitare una duplicazione nell'apertura delle strutture, in modo che sia garantita un'assistenza sanitaria adeguata alle necessità della popolazione, che copra tutto il territorio e tenga conto delle regioni geograficamente isolate o altrimenti svantaggiate (v., in tal senso, sentenza Blanco Pérez e Chao Gómez [1 giugno 2010, cause riunite C-570/07 e C-571/07, EU:C:2010:300], punti 70 e 71 nonché giurisprudenza ivi citata).

25. La Corte ha dunque affermato che una normativa nazionale che subordini a dati criteri il rilascio delle autorizzazioni all'istituzione di nuove farmacie è, in linea di principio, idonea a realizzare l'obiettivo di garantire alla popolazione un approvvigionamento di medicinali sicuro e di qualità (v., in tal senso, sentenza Blanco Pérez e Chao Gómez, cit., punto 94; ordinanze del 17 dicembre 2010, Polisseni, C-217/09, punto 25, e del 29 settembre 2011, Grisoli, C-315/08, punto 31).

26. La Corte ha altresì dichiarato necessario tener conto del fatto che la salute e la vita delle persone occupano una posizione preminente tra i beni e gli interessi protetti dal Trattato e che spetta agli Stati membri stabilire il livello al quale essi intendono garantire la tutela della salute pubblica e il modo in cui tale livello debba essere raggiunto. Poiché quest'ultimo può variare da uno Stato membro all'altro, si deve riconoscere agli Stati membri un margine di discrezionalità (sentenza Blanco Pérez e Chao Gómez, cit., punto 44 e giurisprudenza ivi citata).[...]

28. Nella controversia principale, occorre rilevare che la normativa nazionale in questione subordina il rilascio dell'autorizzazione ad aprire una nuova farmacia a una «necessità» che si presume esistente, a meno che vi osti anche una sola delle diverse circostanze specifiche indicate dalla stessa normativa.

29. Più in particolare, conformemente alla suddetta normativa, sono presi in considerazione, al fine di stabilire l'assenza di una necessità di aprire una nuova farmacia, il numero di presidi sanitari attivi nella zona in questione alla data di presentazione della domanda, la distanza tra la farmacia da aprire e quella più vicina già esistente, nonché il numero di «persone destinate ad approvvigionarsi» presso una delle farmacie già istituite. Tale numero è determinato con riferimento a un'area calcolata a partire dal luogo in cui si trova la farmacia esistente e comprende, in via principale, quanti risiedono stabilmente nella zona così definita e, in via sussidiaria, pure le persone che presentano dati collegamenti con tale zona, anch'essi indicati dalla normativa.

30. Tra questi criteri, quelli relativi al numero di presidi sanitari o di residenti stabiliti nelle diverse zone oppure alla distanza tra le farmacie costituiscono fattori oggettivi che non danno luogo, in linea di principio, a difficoltà di interpretazione o di valutazione.

31. Di contro, quanto al criterio fondato sul collegamento delle persone con la zona in questione, va rilevato che esso non è certamente privo di ambiguità. Tuttavia, da un lato, tale criterio non è fondamentale per la determinazione del numero di «persone destinate ad approvvigionarsi», dato che interviene solo in via sussidiaria, e, dall'altro, i tipi di collegamento rilevanti sono definiti in modo oggettivo e possono essere verificati, in particolare, attraverso dati statistici.

32. Pertanto, i criteri previsti da una normativa nazionale come quella oggetto della controversia principale devono essere ritenuti sufficientemente oggettivi ».

*In merito all'idoneità della normativa a perseguire coerentemente l'obiettivo prestabilito, la Corte ha rilevato che:*

« 39. [...] secondo costante giurisprudenza della Corte, una normativa nazionale è idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito solo se risponde realmente all'intento di raggiungere il medesimo in modo coerente e sistematico (v., in tal senso, sentenze Hartlauer, cit., punto 55; del 19 maggio 2009, Apothekerkammer des Saarlandes e a., C-171/07 e C-172/07, Racc. pag. I-4171, punto 42; Blanco Pérez e Chao Gómez, cit., punto 94, nonché del 26 settembre 2013, Ottica New Line di Accardi Vincenzo, C-539/11, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 47). [...]

41. A tal fine, occorre ricordare che un'applicazione uniforme, sull'intero territorio in questione, di condizioni basate sulla densità demografica e sulla distanza minima tra le farmacie, fissate dalla normativa nazionale ai fini dell'apertura di una nuova farmacia, rischia, in qualche circostanza, di non assicurare un accesso adeguato al servizio farmaceutico in zone che presentano talune particolarità demografiche (v., in tal senso, sentenza Blanco Pérez e Chao Gómez, cit., punto 96).

42. Riguardo, più in particolare, alle condizioni basate sulla densità demografica, la Corte ha affermato che l'applicazione uniforme di tali condizioni, senza possibilità di deroga, potrebbe comportare, in talune zone rurali dove la popolazione è generalmente sparpagliata e meno numerosa,

che parte della popolazione interessata si trovi oltre una ragionevole distanza da una farmacia e manchi, così, di un accesso adeguato al servizio farmaceutico (v., in tal senso, sentenza Blanco Pérez e Chao Gómez, cit., punto 97).[...]

44. Al fine di dare al giudice del rinvio una risposta utile, occorre concentrarsi sui due punti seguenti.

45. Il primo punto è che vi sono persone le quali risiedono a più di 4 chilometri stradali dal luogo di esercizio della farmacia più vicina e non sono, dunque, prese in considerazione come residenti stabili né nella zona di approvvigionamento di quest'ultima né in nessun'altra zona. Tali persone possono certamente essere prese in considerazione come «utenti di passaggio» in una o più zone, nondimeno le circostanze in cui esse versano non assicurano loro, in linea di principio, un accesso ai servizi farmaceutici permanente e continuativo, in quanto tale accesso è legato soltanto all'attività lavorativa esercitata o all'utilizzo di mezzi di trasporto in una data zona. Ne consegue che, segnatamente per i residenti nelle zone rurali, l'accesso ai medicinali può rivelarsi poco adeguato, tanto più che una normativa nazionale come quella oggetto della controversia principale non prevede alcuna distanza massima tra il luogo di residenza di una persona e la farmacia più vicina.

46. Ciò vale a maggior ragione per le persone della categoria di cui al punto precedente che, transitoriamente o permanentemente, versino in condizioni di mobilità ridotta, come gli anziani, i disabili o gli ammalati. Infatti, da un lato, il loro stato di salute può richiedere la somministrazione urgente o frequente di medicinali e, dall'altro, i loro legami con le diverse zone sono, a causa del loro stato di salute, molto deboli, talvolta inesistenti.

47. Il secondo punto è che, nel caso in cui sia richiesta l'apertura di una nuova farmacia nell'interesse dell'insieme delle persone che risiedono nel territorio che costituirà la zona di approvvigionamento della futura farmacia, e al di là di un raggio di 4 chilometri, tale apertura condurrebbe necessariamente a una riduzione, eventualmente al di sotto della soglia di 5 500 persone, del numero di residenti stabili e da approvvigionare nelle zone di approvvigionamento delle farmacie esistenti. Lo stesso varrà, in particolare, nelle zone rurali la cui densità di popolazione è in generale bassa.

48. Ebbene, dalla normativa nazionale sembra emergere, cosa che tuttavia spetta al giudice del rinvio accertare, che, affinché una domanda diretta ad ottenere l'autorizzazione ad aprire una nuova farmacia in tali condizioni possa andare a buon fine, il numero di «utenti di passaggio» debba essere sufficiente a compensare la diminuzione relativa del numero dei residenti «destinati ad approvvigionarsi» nelle zone interessate da tale apertura. Così, la decisione in merito a una tale domanda dipenderebbe, in realtà, non dalla valutazione dell'accessibilità dei servizi farmaceutici nella nuova zona considerata, ma dall'eventualità che le zone interessate da tale apertura accolgano «utenti di passaggio» e dal numero di questi ultimi.

49. Tuttavia, nelle zone rurali, isolate e poco «visitare», sussiste il rischio che il numero di «persone destinate ad approvvigionarsi» non raggiunga la soglia tassativa richiesta e, di conseguenza, che l'apertura di una nuova farmacia possa essere considerata non sufficientemente giustificata.

50. Ne discende che, applicando il criterio fondato sul numero di «persone destinate ad approvvigionarsi», si rischia di non garantire ad alcuni residenti nelle zone rurali e isolate lontane dalle zone di approvvigionamento delle farmacie esistenti, in particolare alle persone a mobilità ridotta, un accesso adeguato e di pari condizioni ai servizi farmaceutici.

51. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, si deve rispondere alle prime due questioni dichiarando che l'articolo 49 TFUE, in particolare l'esigenza di coerente perseguimento dell'obiettivo prestabilito, deve essere interpretato nel senso che esso osta ad una normativa di uno Stato membro, come quella oggetto della controversia principale, la quale fissi come criterio essenziale per verificare la necessità di aprire una nuova farmacia una soglia tassativa di «persone destinate ad approvvigionarsi», se le autorità nazionali competenti non hanno la possibilità di derogare a tale soglia per tenere conto di peculiarità locali ».

Con domanda del 27 settembre 2010 la società Schiebel Aircraft richiedeva al Ministero federale dell'Economia, della famiglia e della gioventù (Bundesminister) la licenza per esercitare attività nel settore delle armi, segnatamente, il commercio di armi e munizioni militari nonché la mediazione nell'acquisto e nella vendita di queste ultime, rientrando tali attività fra quelle regolamentate in forza dell'articolo 94, punto 80, del codice austriaco delle attività artigianali, commerciali ed industriali del 1994 («GewO 1994»). Con decisione del 16 febbraio 2011, impugnata dinanzi al giudice del rinvio, il Bundesminister sosteneva che la Schiebel Aircraft non soddisfacesse i requisiti di legge per l'esercizio delle menzionate attività, vietando pertanto l'esercizio delle stesse. Nella motivazione il Ministero rilevava che il sig. H., uno dei soggetti autorizzati a rappresentare legalmente la Schiebel Aircraft, in quanto direttore commerciale con poteri di rappresentanza, era cittadino britannico e non possedeva la cittadinanza austriaca e che, per tale ragione, i requisiti prescritti dalla legge per l'esercizio delle attività menzionate non potevano dirsi soddisfatti.

Nel ricorso avverso detta decisione dinanzi al giudice del rinvio, la Schiebel Aircraft faceva valere che, in conformità dell'articolo 18 TFUE, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità. E che, in ogni caso, il sig. H., cittadino britannico, fruirebbe della tutela offerta dalla libertà di stabilimento ai sensi dell'articolo 49 TFUE, in quanto egli intende svolgere un'attività transfrontaliera retribuita. Il giudice del rinvio rilevava di non riuscire a individuare la sussistenza di «interessi essenziali della sicurezza» della Repubblica d'Austria, ai sensi dell'articolo 346, paragrafo 1, lettera b), TFUE, tali da giustificare il requisito della cittadinanza e, pertanto, l'inosservanza del principio di non discriminazione sancito agli articoli 18 TFUE, 45 TFUE e 49 TFUE.

In tale contesto il giudice adito (Verwaltungsgerichtshof) decideva di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale: «Se il diritto dell'Unione, in particolare gli articoli 18 TFUE, 45 TFUE e 49 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 346, paragrafo 1, lettera b), TFUE, ostino a una normativa nazionale di uno Stato membro come quella applicabile nel procedimento principale, secondo cui i membri degli organi che rappresentano legalmente un'impresa o il socio con poteri amministrativi e di rappresentanza legale di società commerciali che intendono svolgere l'attività di commercio di armi e munizioni militari e l'attività di mediazione nell'acquisto e nella vendita di armi e munizioni militari, devono essere in possesso della cittadinanza austriaca, mentre non è sufficiente la nazionalità di un altro Stato membro del SEE».

*In proposito, la Corte di giustizia ha osservato:*

«21. Orbene, il principio di non discriminazione è attuato, nella sfera del diritto alla libera circolazione dei lavoratori e in quella del diritto di stabilimento, rispettivamente, dagli articoli 45, paragrafo 2, TFUE e 49 TFUE (v., in tal senso, sentenze Cassa di Risparmio di Firenze e a., C-222/04, EU:C:2006:8, punto 99; Lyyski, C-40/05, EU:C:2007:10, punto 34; UTECA, C-222/07, EU:C:2009:124, punto 38, e Hervis Sport- és Divatkereskedelmi, EU:C:2014:47, punto 25).

22. Non è dunque necessario, per la Corte, pronunciarsi in relazione all'articolo 18 TFUE.

23. Relativamente agli articoli 45 TFUE e 49 TFUE occorre rilevare che la normativa in discussione nel procedimento principale non opera distinzioni a seconda della circostanza che l'attività di direttore commerciale con poteri di rappresentanza sia retribuita o meno. Inoltre, né la decisione di rinvio né il fascicolo sottoposto alla Corte forniscono indicazioni idonee a determinare se la situazione di cui al procedimento principale ricadano nell'ambito dell'una o dell'altra delle menzionate disposizioni. Si deve perciò considerare che una normativa come quella in discussione nel procedimento principale sia tale da incidere tanto sulla libera circolazione dei lavoratori quanto sulla libertà di stabilimento e che, di conseguenza, deve essere esaminata alla luce tanto dell'articolo 45 TFUE quanto dell'articolo 49 TFUE. [...]

27. La libertà di stabilimento, che l'articolo 49 TFUE riconosce ai cittadini dell'Unione europea, implica per essi l'accesso alle attività autonome ed il loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese, alle stesse condizioni previste dalle leggi dello Stato membro di stabilimento per i propri cittadini. Secondo una costante giurisprudenza, l'articolo 49 TFUE mira quindi a garantire il trattamento nazionale a qualsiasi cittadino di uno Stato membro che si stabilisca in un altro Stato membro per esercitarvi un'attività non subordinata e vieta qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza derivante dalle leggi nazionali, in quanto restrizione della libertà di stabilimento (v., in particolare, sentenze Commissione/Francia, 270/83, EU:C:1986:37, punto 14, e Commissione/Belgio, C-47/08, EU:C:2011:334, punto 80).

28. Inoltre, secondo i termini stessi dell'articolo 45, paragrafo 2, TFUE, la libera circolazione dei lavoratori implica l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro.

29. Di conseguenza, occorre rilevare che una normativa come quella in discussione nel procedimento principale instaura una disparità di trattamento in base alla nazionalità, vietata, in via di principio, tanto dall'articolo 49 TFUE quanto dall'articolo 45, paragrafo 2, TFUE, dal momento che subordina la concessione ad una società di una licenza, al fine di esercitare attività nell'ambito del commercio di armi e munizioni militari e in quello della mediazione nell'acquisto e nella vendita di queste ultime, al requisito che i membri degli organi di rappresentanza legale di tale società o il socio direttore commerciale con poteri di rappresentanza della stessa abbiano la cittadinanza austriaca.

30. Si deve infatti constatare che il requisito della cittadinanza impedisce direttamente ai cittadini di altri Stati membri di stabilirsi in Austria quali membri di organi di rappresentanza legale o soci direttori commerciali con poteri di rappresentanza di una società che esercita attività nell'ambito del commercio di armi e munizioni militari e in quello della mediazione nell'acquisto e nella vendita di queste ultime o di esercitare siffatte attività quali lavoratori subordinati in detto Stato membro».

*Sulla possibilità di giustificare le restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera circolazione dei lavoratori sulla base dell'articolo 346, paragrafo 1, lettera b), TFUE, la Corte di giustizia ha osservato:*

«33. A questo proposito, da un lato, la deroga prevista all'articolo 346 TFUE, come accade per costante giurisprudenza quanto alle deroghe alle libertà fondamentali, deve essere interpretata restrittivamente (v., in tal senso, sentenze Commissione/Finlandia, C-284/05, EU:C:2009:778, punto 46, e *Insinööritoimisto InsTiimi*, C-615/10, EU:C:2012:324, punto 35).

34. D'altro lato, sebbene il paragrafo 1, lettera b), del suddetto articolo si riferisca alle misure che uno Stato membro può ritenere necessarie alla tutela degli interessi essenziali della propria sicurezza, esso non può tuttavia essere interpretato nel senso di conferire agli Stati membri il potere di derogare alle disposizioni del Trattato mediante un mero richiamo a tali interessi (v., in tal senso, sentenze Commissione/Finlandia, EU:C:2009:778, punto 47, e *Insinööritoimisto InsTiimi*, [...], punto 35). Difatti, lo Stato membro che intende avvalersi dell'articolo 346, paragrafo 1, lettera b), TFUE deve dimostrare che è necessario ricorrere alla deroga ivi prevista allo scopo di tutelare i propri interessi essenziali in materia di sicurezza (v., in tal senso, sentenze Commissione/Finlandia, [...], punto 49, e *Insinööritoimisto InsTiimi*, [...], punto 45).

35. Orbene, se le attività per le quali la Schiebel Aircraft ha chiesto una licenza di esercizio, ossia il commercio di armi e munizioni militari e l'attività di mediazione nell'acquisto e nella vendita di queste ultime, possono ricadere nell'ambito di applicazione della deroga ex articolo 346, paragrafo 1, lettera b), TFUE, tuttavia né dalla decisione di rinvio né dal fascicolo a disposizione della Corte risulta che la Repubblica d'Austria, il cui governo non ha presentato osservazioni dinanzi alla Corte, abbia fornito la prova che il requisito della cittadinanza imposto alla società in parola sia necessario al fine di tutelare gli interessi essenziali della sua sicurezza, circostanza che in ultima analisi spetta al giudice del rinvio verificare. [...]

37. A tale riguardo, pur nell'ipotesi in cui fosse dimostrato che l'obiettivo diretto ad assicurare l'affidabilità delle persone autorizzate ad esercitare attività nell'ambito del commercio di armi e munizioni militari e l'attività di mediazione nell'acquisto e nella vendita di queste ultime, l'obiettivo della sicurezza dell'approvvigionamento di materiale per la difesa e l'obiettivo diretto ad impedire la divulgazione di informazioni strategiche, richiamati in particolare dai governi ceco e svedese nonché dalla Commissione europea nelle rispettive osservazioni scritte, costituiscono interessi essenziali della sicurezza della Repubblica d'Austria, ai sensi dell'articolo 346, paragrafo 1, lettera b), TFUE, sarebbe in ogni caso necessario che il requisito della cittadinanza, in conformità del principio di proporzionalità, non vada oltre i limiti di quanto è idoneo e necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito (v., in tal senso, sentenze Johnston, 222/84, EU:C:1986:206, punto 38, e Albore, C-423/98, EU:C:2000:401, punto 19).

38. Orbene, come rilevato dal governo ceco e dalla Commissione, anche qualora il requisito della cittadinanza fosse idoneo a realizzare gli obiettivi richiamati al punto precedente, siffatti obiettivi possono, nella fattispecie, essere raggiunti tramite misure meno restrittive, quali, segnatamente, controlli regolari della produzione e del commercio di armi, un obbligo di riservatezza imposto in base al diritto amministrativo o, ancora, la sanzione della divulgazione di informazioni strategiche imposta in base al diritto penale.

39. Alla luce delle suesposte considerazioni occorre rispondere alla questione posta dichiarando che gli articoli 45 TFUE e 49 TFUE devono essere interpretati nel senso che ostano a una normativa di uno Stato membro, come quella in discussione nel procedimento principale, che impone alle società che intendono esercitare attività nell'ambito del commercio di armi e munizioni militari e in quello della mediazione nell'acquisto e nella vendita di queste ultime il requisito che i membri dei loro organi di rappresentanza legale o il loro socio direttore commerciale con poteri di rappresentanza abbiano la cittadinanza di tale Stato membro. Spetta ciò nondimeno al giudice del rinvio verificare se lo Stato membro che intende avvalersi dell'articolo 346, paragrafo 1, lettera b), TFUE al fine di giustificare siffatta normativa possa dimostrare che è necessario ricorrere alla deroga ivi prevista allo scopo di tutelare i propri interessi essenziali in materia di sicurezza».

6 ottobre 2015, *Finanzamt Linz c. Bundesfinanzgericht*, causa C-66/14, EU:C:2015:661

La legge austriaca relativa all'imposta sulle società del 1998, da ultimo modificata nel 2005 (*Körperschaftsteuergesetz*), ammetteva la possibilità che le società facenti parte di un gruppo societario - benché giuridicamente distinte - potessero essere trattate come un unico soggetto passivo. In base a tale normativa, l'ingresso di nuovi membri nel gruppo societario consentiva l'ammortamento del c.d. avviamento della nuova partecipazione acquisita. Tale regola si applicava, tuttavia, solo in relazione alle partecipazioni detenute in società integralmente assoggettate ad imposta. Non si applicava, dunque, all'acquisizione di partecipazioni in società non residenti. Negli anni 2006 e 2007, la società IFN-Holding deteneva il 100% del capitale della CEE Holding GmbH la quale, nel 2005, aveva acquisito il 100% del capitale della HSF s.r.o. Slowakei, una società stabilita in Slovacchia. Successivamente era intervenuta una fusione tra la CEE e la HSF. Nell'ambito delle dichiarazioni relative all'imposta sulle società per gli anni dal 2006 al 2010, la CEE e, conseguentemente, l'IFN-Holding, provvedevano annualmente, in relazione a detta partecipazione, all'ammortamento dell'avviamento.

L'amministrazione delle finanze di Linz (*Finanzamt Linz*) emetteva degli avvisi di accertamento in cui contestava la legittimità degli ammortamenti, in quanto questi sarebbero risultati ammissibili soltanto in caso di partecipazioni in società integralmente assoggettate ad imposta. Sia la IFN-Holding che la IFN Beteiligungs GmbH, sua società controllante, impugnavano i suddetti provvedimenti. I loro ricorsi venivano accolti in primo grado. Il *Finanzamt Linz* impugnava la



decisione dinanzi alla Corte Suprema amministrativa (Verwaltungsgerichtshof), la quale sottoponeva alla Corte di giustizia la questione della compatibilità della normativa quale quella di cui trattasi nel procedimento principale con l'art. 49 TFUE.

In merito, la Corte di giustizia ha osservato:

«25. [...] il giudice del rinvio chiede in sostanza se l'articolo 49 TFUE osti ad una normativa di uno Stato membro, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, la quale, nell'ambito della tassazione di un gruppo societario, consente ad una società controllante, nell'ipotesi di acquisizione di una partecipazione in una società residente che entra a far parte di un simile gruppo, di procedere all'ammortamento dell'avviamento entro il limite del 50% del prezzo di acquisto della partecipazione, mentre preclude tale ammortamento nel caso di acquisizione di una partecipazione in una società non residente.

26. Sebbene le disposizioni del Trattato FUE relative alla libertà di stabilimento mirino ad assicurare il beneficio del trattamento nazionale nello Stato membro ospitante, esse ostano parimenti a che lo Stato membro d'origine ostacoli lo stabilimento in un altro Stato membro di una società costituita conformemente alla propria normativa, segnatamente per il tramite di una controllata. In particolare, la libertà di stabilimento viene ostacolata qualora, ai sensi della normativa di uno Stato membro, una società residente che detiene una controllata in un altro Stato membro o in un altro Stato parte dell'Accordo sullo Spazio economico europeo, del 2 maggio 1992 (GU 1994, L 1, pag. 3), subisca una differenza di trattamento fiscale svantaggiosa rispetto a una società residente che detiene una controllata nel primo Stato membro (v., in tal senso, sentenza *Nordea Bank Danmark*, C-48/13, EU:C:2014:2087, punti 18 e 19).

27. Si deve rilevare che una normativa come quella di cui trattasi nel procedimento principale è atta a creare un vantaggio fiscale in favore di una società controllante che acquisisca una partecipazione in una società residente, allorché l'avviamento di quest'ultima è positivo. Infatti, come osserva il giudice del rinvio, il fatto di poter procedere all'ammortamento dell'avviamento, ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 7, della legge relativa all'imposta sulle società del 1988, riduce la base imponibile della società controllante e, di conseguenza, l'ammontare della tassazione.

28. Non concedendo, in presenza delle medesime condizioni, il suddetto vantaggio fiscale ad una società controllante che acquisisca una partecipazione in una società non residente, la normativa in parola pone in atto una disparità di trattamento fiscale tra società controllanti a scapito di quelle che acquisiscono partecipazioni in una società non residente. [...]

30. Una siffatta disparità di trattamento è ammissibile solo se riguarda situazioni che non siano oggettivamente comparabili o se è giustificata da un motivo imperativo di interesse generale (v., in particolare, sentenza *Nordea Bank Danmark*, C-48/13, [...], punto 23). [...]

32. Come indicato dal Verwaltungsgerichtshof nella sua decisione di rinvio, nell'adottare la legge di riforma fiscale del 2005 il legislatore austriaco ha inteso istituire un incentivo fiscale alla costituzione di gruppi societari assicurando parità di trattamento tra l'acquisizione dell'azienda («asset deal») e l'acquisizione di partecipazioni nella società che possiede l'azienda («share deal»).

33. Orbene, dal momento che, in forza di una normativa come quella di cui trattasi nel procedimento principale, un gruppo societario può essere formato da società sia residenti che non residenti, la situazione di una società controllante che desidera creare un simile gruppo con una controllata residente e quella di una società controllante residente che desidera costituire un gruppo societario con una controllata non residente sono, sotto il profilo dell'obiettivo di un regime fiscale come quello di cui trattasi nel procedimento principale, oggettivamente comparabili, nei limiti in cui entrambe mirino a trarre vantaggio da detto regime (v., in tal senso, sentenza *X Holding*, C-337/08, EU:C:2010:89, punto 24). [...]

39. La giustificazione di una disparità di trattamento, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, pertanto, può essere unicamente riconducibile a motivi imperativi di interesse generale. Occorre inoltre, in tale ipotesi, che detta disparità di trattamento sia idonea a garantire il conseguimento dell'obiettivo da essa perseguito e non ecceda quanto è necessario per raggiungerlo (v. sentenza *Nordea Bank Danmark*, C-48/13, [...], punto 25 e giurisprudenza ivi citata). [...]

41. Al riguardo si deve ricordare che, in mancanza di disposizioni di unificazione o di armonizzazione adottate a livello dell'Unione europea, gli Stati membri rimangono competenti a definire, in via pattizia o unilaterale, i criteri di ripartizione del loro potere impositivo, segnatamente al fine di eliminare le doppie imposizioni, e che la preservazione di tale ripartizione è un obiettivo legittimo riconosciuto dalla Corte (v. sentenza *Nordea Bank Danmark*, C-48/13, [...], punto 27 e giurisprudenza ivi citata). [...]

44. È vero che la Corte ha già riconosciuto che la necessità di preservare la coerenza di un regime fiscale può giustificare una restrizione all'esercizio delle libertà di circolazione garantite dal Trattato. Affinché un simile argomento di giustificazione possa essere accolto, tuttavia, la Corte richiede un nesso diretto tra il vantaggio fiscale di cui trattasi e la compensazione di tale vantaggio con un determinato prelievo fiscale, laddove il carattere diretto di detto nesso va determinato alla luce della finalità della normativa in questione (sentenza Grünewald, C-559/13, [...], punto 48 e giurisprudenza ivi citata).

45. La Repubblica d'Austria afferma, in primo luogo, che, nell'ambito di una normativa come quella di cui trattasi nel procedimento principale, un siffatto nesso diretto sussiste tra il vantaggio fiscale consistente nell'ammortamento dell'avviamento, da un lato, e l'imputazione fiscale al reddito della società controllante dei risultati della società residente, dall'altro.

46. Tale argomento, tuttavia, non può essere accolto. Difatti, per gli stessi motivi già indicati ai punti 35 e 42 della presente sentenza, non si può ritenere sussistente un nesso diretto tra il vantaggio fiscale in questione e l'onere tributario consistente nell'imputazione fiscale al reddito della società controllante di utili realizzati dalla società in cui è acquisita una partecipazione, anche volendo ammettere che quest'ultima realizzi in tutti i casi utili e non perdite.

47. In secondo luogo, la Repubblica d'Austria sostiene che sussiste un nesso diretto, ai sensi della giurisprudenza richiamata al punto 44 della presente sentenza, tra il vantaggio fiscale di cui trattasi, da una parte, e l'imposizione in capo alla società controllante delle plusvalenze nell'ipotesi di cessione della partecipazione detenuta nella società residente, dall'altra. In caso di neutralità fiscale della partecipazione detenuta da una società controllante in una società non residente, siffatta imposizione non avrebbe luogo, sicché troverebbe giustificazione il fatto di non riconoscere il vantaggio fiscale direttamente connesso alla medesima imposizione.

48. Occorre tuttavia rilevare, da un lato, che il vantaggio fiscale consistente nell'ammortamento dell'avviamento produce effetti immediati per la società controllante, laddove invece l'imposizione delle plusvalenze in caso di cessione della partecipazione nella società residente presenta un carattere remoto ed aleatorio, ed a questo proposito il giudice del rinvio osserva peraltro che, di norma, le partecipazioni strategiche sono detenute in maniera duratura. In tale contesto, il fatto che sia possibile procedere all'imposizione delle plusvalenze in caso di cessione della partecipazione non è tale da costituire un argomento di coerenza fiscale atto a giustificare il diniego del suddetto vantaggio fiscale nell'ipotesi di acquisizione da parte di una società controllante di una partecipazione in una società non residente che entra a far parte di un gruppo di società (v., in tal senso, sentenze Rewe Zentralfinanz, C-347/04, EU:C:2007:194, punto 67, nonché DI. VI. Finanziaria di Diego della Valle & C., C-380/11, EU:C:2012:552, punto 49). [...]

53. Dal momento che dal fascicolo sottoposto alla Corte non emerge che una disparità di trattamento come quella di cui trattasi nel procedimento principale trovi giustificazione in un motivo imperativo di interesse generale, occorre affermare che essa è incompatibile con la libertà di stabilimento.

54. Di conseguenza, si deve rispondere alla seconda questione dichiarando che l'articolo 49 TFUE osta ad una normativa di uno Stato membro, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, la quale, nell'ambito della tassazione di un gruppo societario, consente ad una società controllante, nel caso di acquisizione di una partecipazione in una società residente che entra a far parte di un simile gruppo, di procedere all'ammortamento dell'avviamento entro il limite del 50% del prezzo di acquisto della partecipazione, mentre preclude tale ammortamento nel caso di acquisizione di una partecipazione in una società non residente».

23 febbraio 2016, *Commissione europea c. Ungheria*, C-179/14, EU:C:2016:108

*In base alla normativa tributaria ungherese entrata in vigore il 1 gennaio 2012, i datori di lavoro possono concedere ai propri dipendenti a condizioni fiscali favorevoli strumenti che consentono loro di accedere, presso terzi e senza dover versare essi stessi un corrispettivo a questi ultimi, a varie prestazioni in natura sotto forma di determinati servizi e prodotti. Nello specifico, danno accesso al beneficio di alcune agevolazioni fiscali la carta per il tempo libero «SZÉP» (per quanto riguarda le prestazioni di alloggio, per il tempo libero e di ristorazione) e il buono pasto «Erzsébet» (per quanto concerne l'acquisto di pasti pronti al consumo). Il diritto ungherese ha, tuttavia, previsto che solo determinate categorie di imprese possano emettere tali strumenti.*

*Ritenendo tali limitazioni incompatibili con il diritto dell'Unione, la Commissione, con ricorso per inadempimento promosso in data 10 aprile 2014, ha chiesto alla Corte di giustizia di dichiarare che, avendo introdotto e mantenuto il sistema della «carta SZÉP», l'Ungheria ha violato la direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (ovvero, in subordine gli artt. 49 TFUE e 56 TFUE) in quanto l'art. 13 del decreto SZEP, in combinato disposto con altre norme nazionali « esclude la possibilità per le succursali di emettere la «carta SZÉP»; «non riconosce, [...] l'attività dei gruppi la cui società controllante non sia costituita ai sensi del diritto ungherese e i cui membri non rivestano una delle forme societarie previste dal diritto ungherese», «riserva alle banche e agli istituti finanziari la facoltà di emettere la carta SZÉP dal momento che solo tali enti possono soddisfare le condizioni di cui a tale articolo 13», ed infine «richiede l'esistenza di uno stabilimento in Ungheria ai fini dell'emissione della carta». Inoltre, la Commissione ha chiesto alla Corte di dichiarare il contrasto del sistema dei «buoni Erzsébet» (sempre in combinato disposto con altre norme nazionali)- che stabilisce un monopolio a favore di enti pubblici nell'ambito dell'emissione di buoni per pasti freddi - con gli articoli 49 TFUE e 56 TFUE, poiché stabilisce restrizioni sproporzionate.*

*Sulle condizioni di emissione della «carta SZÉP» ed, in particolare, sul primo motivo vertente su una violazione degli articoli 14, punto 3, e 15, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2006/123, la Corte ha osservato:*

«34. In via preliminare, occorre osservare che [...] la carta SZÉP è uno strumento conveniente sotto il profilo fiscale su presentazione del quale i lavoratori dipendenti possono accedere, presso prestatori vincolati contrattualmente all'emittente di detto strumento, a una gamma di prestazioni specifiche, ossia prestazioni di alloggio, determinate prestazioni per il tempo libero e prestazioni di ristorazione, sotto forma di benefici in natura concessi a tali lavoratori da parte del loro datore di lavoro; tali prestatori sono, dal canto loro, successivamente retribuiti da tale emittente conformemente agli impegni contrattuali che vincolano quest'ultimo al datore di lavoro.

35. [...] la carta SZÉP serve unicamente a identificare il dipendente nonché il prestatore di servizi e [...] non consente di accumulare moneta elettronica, né di eseguire operazioni dirette di pagamento.

36. [...] l'attività di emissione di tale carta non costituisce quindi un «servizio finanziario» escluso, in forza dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2006/123, dal campo di applicazione di quest'ultima, cosa che il governo ungherese, del resto, non ha messo in dubbio dinnanzi alla Corte. [...]

42. Si deve immediatamente rilevare [...] che, in forza dell'articolo 13 del decreto del governo n. 55/2011, in combinato disposto con le altre norme del diritto nazionale elencate al punto 37 della presente sentenza, le succursali ungheresi di società costituite in altri Stati membri non sono autorizzate a operare in Ungheria in qualità di emittenti di carte SZÉP.

43. Al riguardo, occorre ricordare che l'articolo 14 della direttiva 2006/123 vieta agli Stati membri di subordinare l'accesso a un'attività di servizi o il suo esercizio sul loro territorio al rispetto di uno dei requisiti elencati ai punti da 1 a 8 di tale disposizione, in tal modo imponendo la soppressione, prioritaria e sistematica, di tali requisiti (sentenza Rina Services e a., C-593/13, EU:C:2015:399, punto 26).

44. Tra i requisiti in questo modo vietati figurano, in particolare, come emerge dall'articolo 14, punto 3, di detta direttiva, quelli che limitano la libertà del prestatore di scegliere tra essere stabilito a titolo principale o a titolo secondario e tra essere stabilito in forma di rappresentanza, succursale o filiale. Orbene, come rilevato al punto 42 della presente sentenza, tale è precisamente il caso della normativa nazionale contestata.

45. Quanto alle giustificazioni presentate dal governo ungherese, la Corte ha già giudicato che sia dalla formulazione dell'articolo 14 della direttiva 2006/123 sia dall'impianto sistematico di tale

direttiva discende che i requisiti elencati in tale articolo non possono essere giustificati (sentenza Rina Services e a., C-593/13, EU:C:2015:399, punti da 28 a 35).

46. Al riguardo, la Corte ha segnatamente sottolineato che un tale divieto senza possibilità di giustificazione mira a garantire la soppressione sistematica e rapida di talune restrizioni alla libertà di stabilimento che, secondo il legislatore dell'Unione e la giurisprudenza della Corte, causano un grave pregiudizio al buon funzionamento del mercato interno e persegue in tal modo un obiettivo conforme al Trattato FUE (sentenza Rina Services e a., C-593/13, [...], punto 39).

47. Pertanto, benché l'articolo 52, paragrafo 1, TFUE consenta agli Stati membri di giustificare, per una delle ragioni ivi elencate, misure nazionali che costituiscono una restrizione alla libertà di stabilimento, ciò non significa tuttavia che il legislatore dell'Unione, quando adotta un atto di diritto secondario che, come la direttiva 2006/123, implementa una libertà fondamentale sancita dal Trattato, non possa limitare talune deroghe, a maggior ragione quando, come nel caso di specie, la norma di diritto secondario in discussione si limita a richiamare una giurisprudenza costante della Corte in base alla quale un requisito come quello oggetto del procedimento principale è incompatibile con le libertà fondamentali riconosciute agli operatori economici (v., in tal senso, sentenza Rina Services e a., C-593/13, [...], punto 40).

48. Alla luce di ciò, deve trovare accoglimento il primo motivo relativamente al capo vertente sulla violazione dell'articolo 14, punto 3, di detta direttiva».

Sulle condizioni di emissione della «carta SZÉP» e sul secondo motivo vertente sulla violazione dell'articolo 15, paragrafi 1, 2, lettera b), e 3, della direttiva 2006/123, la Corte ha osservato:

«61. L'articolo 15, paragrafo 2, lettera b), di tale direttiva riguarda, secondo la sua formulazione, le ipotesi in cui si esige dal «prestatore» che esso «abbia» un «determinato statuto giuridico».

62. A tal riguardo, dal considerando 73 di detta direttiva emerge che tale è il caso, ad esempio, allorché si è tenuti a ricorrere alla personalità giuridica, alla costituzione di una società unipersonale, a ricorrere a un'organizzazione senza scopo di lucro o, ancora, a una società di proprietà di sole persone fisiche. Come suggerisce sia la non esaustività di detto elenco sia il contenuto di quest'ultimo, la nozione di «determinato statuto giuridico» utilizzata all'articolo 15, paragrafo 2, lettera b), della medesima direttiva deve essere intesa in senso ampio.

63. Una tale ampia interpretazione è, peraltro, conforme all'obiettivo della direttiva 2006/123 che, come emerge dai suoi considerando 2 e 5, mira a eliminare le restrizioni alla libertà di stabilimento dei prestatori negli Stati membri e alla libera circolazione dei servizi tra Stati membri, al fine di contribuire alla realizzazione del mercato interno libero e concorrenziale (v., in particolare, sentenza Société fiduciaire nationale d'expertise comptable, C-119/09, EU:C:2011:208, punto 26). [...]

64. Nel caso di specie, dall'articolo 13 del decreto del governo n. 55/2011, in combinato disposto con le altre norme menzionate al punto 37 della presente sentenza, in particolare con quelle contenute nella legge sulle società commerciali, discende che la qualità di emittente di carte SZÉP può, nel caso in cui il prestatore miri a soddisfare le condizioni di cui a detto articolo 13 assieme a un'altra società nell'ambito di un gruppo di società, segnatamente, essere subordinata alla condizione che detto emittente sia incorporato all'interno di un gruppo di società in cui, da un lato, riveste la forma di una società commerciale e, più specificamente, quella o di una SPA o di una SRL di diritto ungherese e, dall'altro, costituisce una controllata di una società commerciale di diritto ungherese la quale soddisfa essa stessa le condizioni enunciate all'articolo 13, lettere da a) a c), del decreto del governo n. 55/2011.

65. In casi simili, si esige quindi dal prestatore di servizi, allo stesso tempo, che esso disponga della personalità giuridica, che rivesta, al riguardo, la forma di una società commerciale e inoltre di un tipo ben specifico e che costituisca la controllata di una società che abbia essa stessa forma commerciale. Condizioni di tal genere hanno così come conseguenza di imporre a detto emittente diverse

limitazioni relative al suo statuto giuridico, ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2006/123.

66. Ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2006/123, i requisiti di cui al paragrafo 2 di tale articolo non sono incompatibili con le norme di tale direttiva a condizione, tra l'altro, che essi non siano direttamente o indirettamente discriminatori in funzione, trattandosi di società, dell'ubicazione della loro sede legale.

67. Nel caso di specie, le limitazioni di cui al punto 65 della presente sentenza sono accompagnate dalla necessità che il prestatore di servizi nonché la società controllante del gruppo di società del quale eventualmente fa parte siano costituiti ai sensi del diritto ungherese, cosa che, in forza degli articoli 1, paragrafo 1, 2 e 55, paragrafo 1, della legge sulle società commerciali, implica che la loro sede legale si trovi in Ungheria.

68. Ne consegue che le condizioni di cui all'articolo 15, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2006/123 non sono soddisfatte.

69. Ancorché una tale conclusione sia sufficiente per concludere nel senso dell'inosservanza delle condizioni enunciate a detto articolo 15, paragrafo 3, essendo dette condizioni cumulative, occorre peraltro rilevare che, limitandosi ad affermare, per giustificare i requisiti che attengono allo statuto giuridico dell'emittente di carte SZÉP e della controllante di quest'ultimo, che sarebbe essenziale che tale emittente e la sua controllata siano integrati nel tessuto economico ungherese e che detto emittente disponga dell'esperienza e dell'infrastruttura richieste, il governo ungherese non ha fatto valere alcun elemento o argomento concreto idoneo a spiegare per quali motivi tali requisiti sarebbero necessari e proporzionati ai fini di assicurare che gli emittenti di carte SZÉP offrano le garanzie di solvibilità finanziaria, di professionalità e di accessibilità che risulterebbero richieste ai fini del raggiungimento degli asseriti obiettivi di tutela degli utilizzatori di tali carte e dei creditori».

*Sulla «carta SZÉP» e sul terzo motivo vertente sulla violazione dell'articolo 15, paragrafi 1, 2, lettera d), e 3, della direttiva 2006/123*

«81. Occorre ricordare che l'articolo 15, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2006/123 riguarda i requisiti che riservano l'accesso a un'attività di servizio a prestatori particolari a motivo della natura specifica dell'attività.

82. Nel caso di specie, si deve immediatamente rilevare che, pur ammettendo che le disposizioni dell'articolo 13, lettere da a) a c), del decreto del governo n. 55/2011 non comportino, secondo la loro formulazione, una previsione espressa secondo cui l'emissione di carte SZÉP è riservata ai soli enti bancari o finanziari, la Commissione afferma che, dal momento che le condizioni previste da tali disposizioni possono, in pratica, essere soddisfatte solo da tali operatori, disposizioni nazionali di tal genere rientrano nell'ambito dell'ipotesi di cui all'articolo 15, paragrafo 2, lettera d), della medesima direttiva.

83. Dal canto suo, il governo ungherese, che non contesta che tale è realmente l'effetto concreto delle disposizioni nazionali controverse, tenta, al contrario, di esporre le ragioni per cui è, a suo parere, pienamente giustificato, rispetto ai rischi che circondano l'emissione e la gestione di carte SZÉP e alla complessità e al carattere particolarmente delicato di una tale attività, che essa sia riservata a enti bancari o finanziari, dal momento che questi ultimi offrono le garanzie allo stesso tempo finanziarie, cautelative, di consulenza e di accessibilità richieste in tale ambito.[...]

87. [...] dal fatto, in particolare, che detta disposizione preveda, come emerge dall'articolo 13, lettera a), del decreto del governo n. 55/2011, che l'emittente di carte SZÉP debba disporre, in ogni comune dell'Ungheria di più di 35 000 abitanti, di un ufficio aperto al pubblico, i requisiti cumulativi enunciati all'articolo 13, lettere da a) a c), di tale decreto del governo sono, nel caso di specie, [...] suscettibili di essere soddisfatti solamente da enti bancari o finanziari che hanno la loro sede legale in detto Stato membro.

88. Benché fondati su altri criteri, diversi da quello dell'esistenza di una sede legale nello Stato membro interessato, detti requisiti possono così portare di fatto al medesimo risultato della

previsione di una condizione relativa all'esistenza di una tale sede, di modo che essi devono essere considerati, come emerge in particolare dal considerando 65 della direttiva 2006/123, tali da poter generare una discriminazione indiretta ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 3, lettera a), di tale direttiva. [...]

95. Dalle precedenti considerazioni discende che le condizioni elencate all'articolo 13, lettere da a) a c), del decreto del governo n. 55/2011, contravvengono alle disposizioni dell'articolo 15, paragrafi 1, 2, lettera d), e 3, della direttiva 2006/123 cosicché il terzo motivo deve essere accolto».

*Sulla violazione dell'art. 16 della direttiva 2006/123, la Corte ha osservato:*

«96. Con il suo quarto motivo, la Commissione chiede alla Corte di dichiarare che, nei limiti in cui l'articolo 13 del decreto del governo n. 55/2011 richiede, per l'emissione della carta SZÉP, l'esistenza di uno stabilimento in Ungheria, detta disposizione contravviene all'articolo 16 della direttiva 2006/123. [...]

102. Ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2006/123, gli Stati membri non possono limitare la libera prestazione di servizi da parte di un prestatore stabilito in un altro Stato membro imponendo l'obbligo per il prestatore di essere stabilito sul loro territorio. [...]

104. [...] che l'articolo 13, lettera a), del decreto del governo n. 55/2011 sottopone l'attività di emissione di carte SZÉP, attività in riferimento alla quale è pacifico che essa costituisce un'attività economica di cui all'articolo 49 TFUE, alla condizione, in particolare, che l'emittente disponga di uffici aperti al pubblico in tutti i comuni dell'Ungheria con più di 35 000 abitanti.

105. Orbene, è evidente che, così facendo, detta disposizione impone a tutti i prestatori desiderosi di esercitare detta attività di disporre, in Ungheria, di un'infrastruttura stabile a partire dalla quale l'attività di prestazione di servizi venga effettivamente svolta. [...]

107. Da quanto precede discende che l'articolo 13 del decreto del governo n. 55/2011 istituisce, ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 2, lettera a), di detta direttiva, un obbligo per l'emittente di carte SZÉP di essere stabilito sul territorio ungherese. [...]

115. Deve altresì essere respinto, l'argomento del governo ungherese volto, in subordine, a giustificare la restrizione controversa mediante considerazioni tratte dalla tutela dei consumatori e dei creditori, ossia assicurare che gli emittenti di carte SZÉP offrano sufficienti garanzie di solvibilità finanziaria, di professionalità e di accessibilità.

116. [...] un requisito come quello posto dall'articolo 13, lettera a), del decreto del governo n. 55/2011 non soddisferebbe, in ogni caso, la condizione di proporzionalità enunciata all'articolo 16, paragrafo 1, lettera c), di tale direttiva, dal momento che misure meno vincolanti e restrittive della libera prestazione di servizi di quelle discendenti da detto requisito, quali, ad esempio, quelle menzionate al punto 94 della presente sentenza, consentirebbero, supponendo che esse siano conformi al diritto dell'Unione, di conseguire tali obiettivi».

*Sui motivi vertenti sulla violazione degli articoli 49 TFUE e 56 TFUE, la Corte ha osservato:*

«118. Poiché le censure della Commissione dedotte in via principale e vertenti sulla violazione degli articoli da 14 a 16 della direttiva 2006/123 sono state accolte nel caso di specie, non occorre esaminare i motivi vertenti sulla violazione degli articoli 49 TFUE e 56 TFUE che detta istituzione ha formulato in subordine».

*Sui motivi vertenti sulle condizioni di emissione dei titoli Erzsébet, la Corte ha osservato:*

«147. In primo luogo, si deve stabilire se l'emissione di buoni a cui fa riferimento il presente ricorso rientri nel campo di applicazione degli articoli 49 TFUE e 56 TFUE o se essa esuli da quest'ultimo poiché non costituisce un'attività economica come sostiene il governo ungherese. [...]

154. Il fattore decisivo che riconduce un'attività nell'ambito di applicazione delle norme del Trattato FUE relative alla libera prestazione dei servizi e, dunque, di quelle attinenti alla libertà di stabilimento, è il suo carattere economico, ossia il fatto che l'attività non deve essere prestata senza corrispettivo. Viceversa, contrariamente a quanto sostiene il governo ungherese, non occorre, a tale proposito, che il prestatore persegua lo scopo di realizzare un guadagno (v., in tal senso, sentenza Jundt, C-281/06, EU:C:2007:816, punti 32 e 33, nonché giurisprudenza ivi citata).

155. Peraltro, poco importa chi retribuisce il prestatore per detto servizio. Infatti, l'articolo 57 TFUE non richiede che il servizio fornito sia pagato da coloro che ne fruiscono (v., in particolare, sentenza OSA, C-351/12, EU:C:2014:110, punto 62 e giurisprudenza ivi citata).

156. Orbene, per quanto riguarda l'attività di emissione e di gestione di titoli Erzsébet di cui trattasi nel presente procedimento, è pacifico che la prestazione fornita dalla FNUL a vantaggio congiunto dei datori di lavoro, dei loro dipendenti e dei fornitori che accettano tali buoni, comporta il pagamento di un corrispettivo economico alla FNUL, che presenta carattere retributivo per quest'ultima (v., per analogia, sentenza Danner, C-136/00, EU:C:2002:558, punto 27).

157. Quanto alla circostanza che la normativa nazionale prevede che i guadagni realizzati dalla FNUL mediante detta attività debbano essere utilizzati esclusivamente per determinati scopi di interesse generale, si deve rammentare che essa non può essere sufficiente per modificare la natura dell'attività in questione e privarla del suo carattere economico (v. in tal senso, in particolare, sentenza Schindler, C-275/92, EU:C:1994:119, punto 35).

158. Per quanto riguarda, peraltro, la giurisprudenza riflessa dalla sentenza *Cisal* (C 218/00) e sviluppata nell'ambito del diritto della concorrenza, è sufficiente rilevare che, anche supponendo che quest'ultima sia applicabile nell'ambito della libera prestazione di servizi e della libertà di stabilimento, il governo ungherese non ha in nessun modo dimostrato che l'attività di emissione di buoni Erzsébet a cui si riferisce il presente ricorso darebbe attuazione al principio di solidarietà, come richiede in particolare tale giurisprudenza affinché si possa giungere alla conclusione dell'esistenza di un'attività sociale piuttosto che economica. [...]

161. Quanto all'aspetto fiscale, si deve aggiungere che la circostanza che i destinatari del servizio in questione beneficino di un'agevolazione fiscale non incide in alcun modo sul fatto che detto servizio è fornito dall'emittente, dietro remunerazione, in modo che detta attività, che risponde così alla definizione del servizio che le norme del Trattato relative alla libera prestazione dei servizi comportano, rientra in queste ultime (v., in tal senso, sentenze *Skandia* e *Ramstedt*, C-422/01, EU:C:2003:380, punti da 22 a 28, e *Commissione/Germania*, C-318/05, EU:C:2007:495, punti da 65 a 82).

162. Dalle considerazioni che precedono discende che un'attività come l'emissione di buoni Erzsébet presa in considerazione dal ricorso deve essere considerata un «servizio» ai sensi dell'articolo 57 TFUE e, più in generale, un'attività economica rientrante nel campo di applicazione delle norme del Trattato riguardanti la libera prestazione di servizi e la libertà di stabilimento. [...]

164. [...] è pacifico che una normativa nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che sottopone l'esercizio di un'attività economica a un sistema di esclusiva a favore di un solo operatore pubblico o privato, costituisce una restrizione sia alla libertà di stabilimento sia alla libera prestazione di servizi [...].

165. [...] rimane tuttavia necessario verificare se, come sostiene il governo ungherese, tale ostacolo alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione di servizi possa, nella fattispecie, essere giustificato conformemente alla giurisprudenza della Corte, da motivi imperativi d'interesse generale (v. in tal senso, in particolare, sentenza *Stoß e a.*, C-316/07, da C-358/07 a C-360/07, C-409/07 e C-410/07, EU:C:2010:504, punto 69 e giurisprudenza ivi citata). [...]

172. Orbene, nella fattispecie, il governo ungherese, avvalendosi della sua competenza in materia fiscale e salariale, non spiega per quale motivo l'istituzione di un monopolio pubblico di emissione di buoni che danno diritto a un'agevolazione fiscale e possono essere concessi ai dipendenti a titolo di beneficio in natura risponderebbe, nella fattispecie, a obiettivi legittimi idonei a poter

eventualmente giustificare le restrizioni, indotte da una tale misura, alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione di servizi garantite dal diritto dell'Unione, né in che modo restrizioni di tal genere soddisferebbero i requisiti del principio di proporzionalità.

173. Dalle considerazioni che precedono discende che deve essere accolto il motivo vertente sulla violazione degli articoli 49 TFUE e 56 TFUE, risultante dall'assoggettamento a un regime di monopolio dell'attività di emissione di titoli che consentono l'acquisizione di pasti pronti al consumo e che possono essere concessi, in condizioni fiscali favorevoli, ai dipendenti come benefici in natura.

174. Poiché l'istituzione stessa di tale monopolio deve ritenersi in contrasto con dette norme del Trattato, non occorre pronunciarsi sul secondo motivo sollevato dalla Commissione e vertente, in sostanza, sul fatto che, anche supponendo detto monopolio ammissibile in linea di principio, quest'ultimo sarebbe entrato in vigore in assenza di appropriate misure transitorie, in violazione delle medesime norme e del principio di proporzionalità».

8 settembre 2016, *Politanò*, causa C- 225/15, ECLI:EU:C:2016:645

*Nel corso del 2012, le autorità italiane indicavano varie gare per l'affidamento di concessioni per la raccolta di scommesse. L'articolo 3.2 delle regole amministrative per l'assegnazione della concessione e la stipula della convenzione, allegate al rispettivo bando di gara (il «bando Monti»), in conformità a quanto disposto dall'articolo 10, commi 9 octies e 9 novies, del decreto-legge del 2 marzo 2012, n. 16, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento (GURI n. 52, del 2 marzo 2012, pag. 1) convertito, con modificazioni, dalla legge del 26 aprile 2012, n. 44 (supplemento ordinario alla GURI n. 99, del 28 aprile 2012) (in prosieguo: il «decreto-legge del 2012»), faceva obbligo agli offerenti costituiti da meno di due anni e i cui ricavi complessivi relativi all'attività di operatore di gioco erano inferiori a due milioni di euro nel corso degli ultimi due esercizi di presentare attestazioni rilasciate da almeno due istituti bancari, comprovanti la loro capacità economica e finanziaria.*

*Il 6 febbraio 2015, durante un controllo eseguito nell'esercizio commerciale denominato «Betuniq», sito a Polistena, gestito dal sig. Politanò e affiliato alla UniqGroup Ltd, una società di diritto maltese, i servizi di polizia amministrativa della Questura di Reggio Calabria, constatavano che vi veniva esercitata un'attività di raccolta di scommesse senza previo rilascio di concessione. Di conseguenza, con decreto del 13 febbraio 2015, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Palmi disponeva il sequestro preventivo dei beni utilizzati per la suddetta attività. Avverso tale decreto il sig. Politanò presentava ricorso dinanzi al giudice del rinvio invocando l'incompatibilità di determinate clausole del bando Monti con gli articoli 49 e 56 TFUE. Egli sosteneva che l'UniqGroup era stata esclusa dalla gara indetta nel 2012 in quanto non avrebbe presentato due attestazioni della capacità economica e finanziaria rilasciate da due diversi istituti bancari, come richiesto dall'articolo 3.2 delle regole amministrative allegate al bando Monti, ma che la legislazione interna che imponeva tali requisiti fosse in contrasto con gli articoli 49 e 56 TFUE.*

*Secondo il giudice del rinvio, una procedura di gara che pone in concorrenza operatori di gioco d'azzardo con sede in diversi Stati membri, come quella oggetto del procedimento principale, avrebbe dovuto necessariamente rispettare l'articolo 47 della direttiva 2004/18, che prevede la possibilità di valutare la capacità economica e finanziaria degli operatori economici «mediante qualsiasi altro documento considerato idoneo dall'amministrazione aggiudicatrice». Secondo il giudice del rinvio, le autorità italiane sarebbero state tenute ad indicare espressamente i criteri ritenuti idonei e utili a dimostrare la capacità economica e finanziaria richiesta, così da consentire comunque agli offerenti un'efficace contestazione, in virtù del principio della massima partecipazione alla gara. Le regole amministrative allegate al bando Monti non avrebbero consentito alla UniqGroup di provare la*



*propria capacità economica e finanziaria con modalità alternative rispetto alla presentazione dei documenti ivi specificati.*

*In tale contesto, il Tribunale di Reggio Calabria sottoponeva quindi alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:*

«1) [Se l'articolo] 49 TFUE, nonché i principi di parità di trattamento e di effettività debbano essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale in materia di giochi d'azzardo che preveda l'indizione di una nuova gara (così come regolamentata dall'art.[10, comma 9]-octies [del decreto-legge del 2012]) per il rilascio di concessioni avent[e] clausole di esclusione dal bando per la mancanza del requisito di capacità economico-finanziaria in ragione dell'assenza di criteri alternativi rispetto a due referenze bancarie provenienti da due istituti finanziari differenti.

2) Se l'articolo 47 della direttiva 2004/18 (...) debba essere interpretato nel senso che osta ad una normativa nazionale in materia di giochi d'azzardo che preveda l'indizione di una nuova gara (così come regolamentata dall'art.[10, comma 9]-octies [del decreto-legge del 2012]) per il rilascio di concessioni [avente clausole di esclusione dal bando per la mancanza del requisito] di capacità economico-finanziaria in ragione dell'assenza di documenti e scelte alternative così come previste dalla normativa sovranazionale».

*La Corte, dopo aver vagliato la ricevibilità dei quesiti ed escluso l'applicabilità della direttiva 2004/18, non potendo qualificarsi come appalto pubblico di servizi la concessione relativa all'organizzazione di scommesse, esaminava la prima questione, in particolare se una misura come quella in questione potesse essere qualificata come una restrizione alla libertà di stabilimento e se potesse essere ritenuta giustificata.*

« 38. Una disposizione di uno Stato membro, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che subordini l'esercizio di un'attività economica all'ottenimento di una concessione e, in tale contesto, assoggetti gli offerenti all'obbligo di presentare attestazioni provenienti da due operatori bancari distinti, può dissuadere gli operatori economici dal partecipare ad una gara e può pertanto costituire una restrizione della libertà di stabilimento ai sensi dell'articolo 49 TFUE.

39. Si deve poi ricordare che la disciplina dei giochi d'azzardo rientra nei settori in cui sussistono tra gli Stati membri divergenze considerevoli di ordine morale, religioso e culturale. In assenza di un'armonizzazione in materia a livello dell'Unione, gli Stati membri godono di un ampio potere discrezionale per quanto riguarda la scelta del livello di tutela dei consumatori e dell'ordine sociale che considerano più appropriato (v., in tal senso, sentenza del 22 gennaio 2015, Stanley International Betting e Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, punti 51 e 52 nonché la giurisprudenza ivi citata).

40. Gli Stati membri sono conseguentemente liberi di fissare gli obiettivi della loro politica in materia di giochi d'azzardo e, eventualmente, di definire con precisione il livello di tutela perseguito. Tuttavia, le restrizioni che gli Stati membri impongono devono soddisfare le condizioni che risultano dalla giurisprudenza della Corte per quanto riguarda segnatamente la loro giustificazione per motivi imperativi di interesse generale e la loro proporzionalità (v., in tal senso, sentenza dell'8 settembre 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, punto 59 nonché la giurisprudenza ivi citata).

41. Occorre quindi valutare se una restrizione come quella in esame nel procedimento principale possa essere ammessa a titolo di misure derogatorie, per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica, espressamente previsti dagli articoli 51 e 52 TFUE, applicabili anche in materia di libera prestazione di servizi ai sensi dell'articolo 62 TFUE, o se essa possa essere giustificata, conformemente alla giurisprudenza della Corte, da motivi imperativi di interesse generale (sentenza del 12 giugno 2014, Digibet e Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, punto 22, nonché la giurisprudenza ivi citata).

42. Nella specie, il governo italiano sostiene che la disposizione restrittiva di cui trattasi è giustificata, nell'ambito dell'obiettivo di lotta alla criminalità legata ai giochi d'azzardo, dall'interesse a garantire

la continuità dell'attività legale di raccolta di scommesse, al fine di arginare lo sviluppo di un'attività illegale parallela, e dall'interesse di tutelare i consumatori. Pertanto, sarebbe indispensabile che le capacità economiche e finanziarie dei titolari delle concessioni consentano loro di svolgere in modo duraturo la propria attività sul mercato.

43. A tal riguardo, va rammentato che un obiettivo siffatto è tale da costituire un motivo imperativo d'interesse generale in grado di giustificare una restrizione delle libertà fondamentali come quella di cui trattasi nel procedimento principale (v., in tal senso, sentenza del 28 gennaio 2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, punti 34 e 35). La Corte ha peraltro già dichiarato che l'obiettivo di lotta contro la criminalità legata ai giochi d'azzardo è idoneo a giustificare le restrizioni delle libertà fondamentali derivanti da una normativa restrittiva (v., in tal senso, sentenza del 12 settembre 2013, Biasci e a., C-660/11 e C-8/12, EU:C:2013:550, punto 23, nonché del 28 gennaio 2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, punto 32).

44. Tuttavia, occorre anche esaminare se la restrizione in questione nel procedimento principale sia idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non ecceda quanto necessario per raggiungere detto obiettivo, segnatamente assicurandosi che la normativa nazionale di cui trattasi risponda effettivamente all'intento di raggiungerlo in modo coerente e sistematico (v., in tal senso, sentenza del 12 luglio 2012, HIT e HIT LARIX, C-176/11, EU:C:2012:454, punto 22 e giurisprudenza ivi citata).

45. Per quanto riguarda la questione se detta restrizione sia idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito, va osservato che dichiarazioni bancarie provenienti da due istituti bancari distinti, come quelle richieste dalla disposizione in esame nel procedimento principale, sono atte a dimostrare la capacità economica e finanziaria dell'offerente di svolgere l'attività di raccolta di scommesse.

46. Infatti, l'obbligo di fornire dichiarazioni provenienti da due istituti bancari è manifestamente atto a garantire che l'operatore economico posseda una capacità economica e finanziaria che gli consenta di far fronte agli obblighi che potrebbe contrarre nei confronti dei vincitori delle scommesse. A tal riguardo, la Corte ha già dichiarato che il requisito della disponibilità di un capitale sociale di una certa entità può rivelarsi utile al fine di garantire una siffatta capacità economica e finanziaria (v., in tal senso, sentenza del 15 settembre 2011, Dickinger e Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, punto 77).

47. Occorre inoltre determinare se, tenuto conto dell'ampio potere discrezionale di cui godono, nel settore non armonizzato dei giochi d'azzardo, le autorità nazionali per determinare i requisiti che la tutela del consumatore e dell'ordine sociale comporta (v., in tal senso, sentenza del 12 giugno 2014, Digibet e Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, punto 32 nonché la giurisprudenza ivi citata), l'obbligo di presentare due dichiarazioni provenienti da due istituti bancari distinti non ecceda quanto necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito, ove siffatta valutazione deve essere effettuata alla luce degli obiettivi perseguiti dalle autorità competenti dello Stato membro interessato e del livello di tutela che esse intendono assicurare (v. sentenza del 15 settembre 2011, Dickinger e Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, punto 46 nonché la giurisprudenza ivi citata).

48. In tale contesto, occorre osservare, come è stato rilevato in sostanza dall'avvocato generale ai paragrafi 80 e 81 delle sue conclusioni, che, tenuto conto della particolare natura delle attività economiche rientranti nel settore dei giochi d'azzardo, il requisito imposto agli offerenti costituiti da meno di due anni e i cui ricavi complessivi relativi all'attività di operatore di gioco erano inferiori a due milioni di euro nel corso degli ultimi due esercizi, di fornire idonee dichiarazioni rilasciate da almeno due istituti bancari non risulta eccedere quanto necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito.

49. Tuttavia, spetta al giudice del rinvio, sempre tenendo conto delle indicazioni fornite dalla Corte, verificare, nel corso di una valutazione globale delle circostanze proprie del rilascio delle nuove concessioni, se le restrizioni imposte dallo Stato membro interessato soddisfino i requisiti risultanti dalla giurisprudenza della Corte per quanto attiene alla loro proporzionalità (v., in tal senso, sentenza

del 12 giugno 2014, Digibet e Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, punto 40 nonché la giurisprudenza ivi citata).

50. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 49 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso non osta ad una disposizione nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che impone agli operatori che intendono rispondere ad una gara finalizzata al rilascio di concessioni in materia di giochi e di scommesse l'obbligo di comprovare la propria capacità economica e finanziaria mediante dichiarazioni rilasciate da almeno due istituti bancari senza ammettere la possibilità di dimostrare tale capacità anche in altro modo, sempreché la disposizione di cui trattasi sia conforme ai requisiti di proporzionalità stabiliti dalla giurisprudenza della Corte, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare».

20 dicembre 2017, *Global Starnet Ltd contro Ministero dell'Economia e delle Finanze e Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato*, in causa C-322/16, ECLI:EU:C:2017:985

*L'Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato ("AAMS") aveva attribuito alla Global Starnet la concessione per l'attivazione e la conduzione operativa della rete per la gestione telematica del gioco lecito mediante apparecchi da divertimento ed intrattenimento nonché delle attività connesse, sulla base di una disposizione che prevedeva l'affidamento di questo tipo di concessioni ai concessionari esistenti, tra cui la Global Starnet, al di fuori delle procedure di selezione previste per gli altri operatori esercenti attività di gioco. Successivamente, mediante la legge n. 220/2010, le condizioni fissate per beneficiare delle concessioni per l'organizzazione e la gestione dei giochi pubblici sono state modificate in maniera tale per cui esse sono divenute meno favorevoli per la Global Starnet. L'art. 1, par. 78, lett. b), nn. 4,8,9,17,23,25 imponeva, infatti, l'obbligo di mantenere il rapporto di indebitamento entro un valore non superiore a quello stabilito mediante decreto; la sottoposizione ad autorizzazione preventiva dell'AAMS, a pena di decadenza dalla concessione, delle operazioni che implicano mutamenti soggettivi del concessionario; la sottoposizione ad autorizzazione preventiva dell'AAMS delle operazioni di trasferimento delle partecipazioni detenute dal concessionario suscettibili di comportare una riduzione dell'indice di solidità patrimoniale determinato con decreto, fermo l'obbligo del concessionario, in tali casi, di riequilibrare, a pena di decadenza, il predetto indice; la destinazione a scopi diversi da investimenti legati alle attività oggetto di concessione del surplus di profitti generato in virtù dell'esercizio di talune attività solo previa autorizzazione dell'AAMS; la previsione di sanzioni, a titolo di penali di entità graduata in funzione della gravità della violazione, nel rispetto dei principi di proporzionalità e di effettività, nei casi di inadempimento delle clausole della convenzione accessiva alla concessione imputabili al concessionario, anche a titolo di colpa; nonché l'obbligo per il concessionario uscente, alla scadenza del periodo di durata della concessione, di proseguire nell'ordinaria amministrazione delle attività di gestione ed esercizio delle attività di raccolta del gioco oggetto di concessione fino al trasferimento della gestione e dell'esercizio al nuovo concessionario. L'art. 1, par. 79 imponeva poi ai soggetti concessionari, ai quali sono già consentiti l'esercizio e la raccolta non a distanza dei giochi pubblici, l'obbligo di sottoscrivere un atto di integrazione della convenzione accessiva alla concessione occorrente al fine di adeguare tale convenzione alle nuove disposizioni legislative. In virtù di tale legge, l'AAMS ha adottato il decreto relativo alla determinazione dei requisiti applicabili per la gestione telematica del gioco tramite apparecchi da divertimento e intrattenimento, nonché il bando di gara per l'affidamento in concessione della realizzazione e della conduzione della rete per la gestione telematica del gioco tramite apparecchi del tipo suddetto.*

*La Global Starnet ha proposto ricorso contro questi due atti amministrativi dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio e, dopo aver perso in questa sede, presso il Consiglio di Stato.*

*Secondo la ricostruzione della Global Starnet, il principio della tutela del legittimo affidamento sarebbe stato violato a motivo del fatto che la legge n. 220/2010, in particolare l'art. 1, par. 78, lett. b, ha autorizzato l'inserimento di requisiti di esercizio dell'attività di concessionario per l'organizzazione e la gestione dei giochi pubblici che modificavano in sostanza la convenzione di concessione esistente. Inoltre, anche il principio di parità di trattamento sarebbe stato violato, in quanto essa si ritroverebbe in una situazione sfavorevole rispetto ai nuovi concorrenti che non si sono indebitati, e che tale legge è incompatibile con i principi del diritto dell'Unione che impongono la soppressione di qualsiasi ostacolo allo sviluppo della libera circolazione dei beni e della libera prestazione dei servizi. Infine, la Global Starnet faceva valere che le disposizioni controverse della legge n. 220/2010 sarebbero incostituzionali in quanto contrastano con la libertà di impresa, e che il bando di gara relativo all'attribuzione della concessione relativa alla realizzazione e all'esercizio della rete di gestione telematica dei giochi mediante apparecchi da divertimento e intrattenimento era illegale in quanto potrebbe portare alla sua esclusione dalla procedura di affidamento.*

*Il Consiglio di Stato sollevava quindi una questione di legittimità costituzionale relativamente alle disposizioni di cui sopra della legge 220/2010, dichiarata non fondata dalla Corte costituzionale, con sentenza del 31 marzo 2015, n. 56/2015. Successivamente, detto giudice sottoponeva alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:*

«1) In via principale: se l'articolo 267, paragrafo 3, TFUE possa essere interpretato nel senso che non sussiste l'obbligo incondizionato del giudice di ultima istanza di rinvio pregiudiziale di una questione di interpretazione del diritto europeo qualora, nel corso del medesimo giudizio, la Corte costituzionale abbia valutato la legittimità costituzionale della disciplina nazionale, nella sostanza, utilizzando gli stessi parametri normativi di cui si chiede l'interpretazione alla Corte di giustizia, ancorché formalmente diversi perché rivenienti in norme della Costituzione e non dei Trattati europei.

2) In via subordinata rispetto al primo quesito, per il caso in cui la Corte risolva la questione di interpretazione dell'articolo 267, paragrafo 3, TFUE nel senso che sia obbligatorio il rinvio pregiudiziale: se le disposizioni ed i principi di cui agli articoli [26, 49, 56 e 63 TFUE] e all'articolo 16 della Carta dei diritti fondamentali UE, nonché il generale principio del legittimo affidamento [che rientra tra i principi fondamentali dell'Unione, come affermato dalla Corte con sentenza del 14 marzo 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169)], ostino alla adozione ed applicazione di una normativa nazionale [articolo 1, paragrafo 78, lettera b), punti 4, 8, 9, 17, 23 e 25, della legge n. 220/2010] che sancisce, anche a carico di soggetti già concessionari nel settore della gestione telematica del gioco lecito, nuovi requisiti ed obblighi per il tramite di un atto integrativo della convenzione già in essere (e senza alcun termine per il progressivo adeguamento)».

*Con riferimento alla seconda questione pregiudiziale, dopo aver stabilito che una normativa di uno Stato membro, la quale subordini l'esercizio di un'attività economica all'ottenimento di una concessione e preveda varie ipotesi di decadenza della concessione, costituisce un ostacolo alle libertà garantite dagli articoli 49 e 56 TFUE, la Corte osservava che:*

« [...] la disciplina dei giochi d'azzardo rientra nei settori in cui sussistono tra gli Stati membri divergenze considerevoli di ordine morale, religioso e culturale. In assenza di un'armonizzazione in materia a livello dell'Unione, gli Stati membri godono di un ampio potere discrezionale per quanto riguarda la scelta del livello di tutela dei consumatori e dell'ordine sociale che essi considerano più appropriato (sentenza dell'8 settembre 2016, Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, punto 39 e la giurisprudenza ivi citata).

40 Gli Stati membri sono conseguentemente liberi di fissare gli obiettivi della loro politica in materia di giochi d'azzardo e, eventualmente, di definire con precisione il livello di tutela perseguito. Tuttavia, le restrizioni che gli Stati membri impongono devono soddisfare le condizioni che risultano

dalla giurisprudenza della Corte per quanto riguarda segnatamente la loro giustificazione sulla base di motivi imperativi di interesse generale e la loro proporzionalità (sentenza dell'8 settembre 2016, Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, punto 40 e la giurisprudenza ivi citata).

41 Nel caso di specie, risulta dal tenore delle disposizioni nazionali in discussione nel procedimento principale che, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 43 delle sue conclusioni, l'obiettivo di tali disposizioni è di migliorare la solidità economica e finanziaria dei concessionari, di accrescere la loro onorabilità e la loro affidabilità, nonché di lottare contro la criminalità.

42 Tenuto conto della particolarità della situazione correlata ai giochi d'azzardo, simili obiettivi sono idonei a costituire motivi imperativi di interesse generale atti a giustificare eventuali restrizioni alle libertà fondamentali, quali quelle controverse nel procedimento principale (v., in tal senso, sentenza dell'8 settembre 2016, Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, punti 42 e 43).

43 L'identificazione degli obiettivi effettivamente perseguiti dalle disposizioni nazionali in esame nel procedimento principale rientra, in ogni caso, nella competenza del giudice del rinvio (v., in tal senso, sentenza del 28 gennaio 2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, punto 35).

44 Inoltre, occorre ricordare che, qualora uno Stato membro invochi motivi imperativi di interesse generale per giustificare una normativa suscettibile di ostacolare l'esercizio della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, questa giustificazione dev'essere interpretata anche alla luce dei principi generali del diritto dell'Unione e, segnatamente, dei diritti fondamentali ormai garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali. Pertanto, la normativa nazionale in questione potrà beneficiare di una giustificazione prevista soltanto qualora essa sia conforme ai principi e ai diritti sopra menzionati (v., in tal senso, sentenza dell'11 giugno 2015, Berlington Hungary e a., C-98/14, EU:C:2015:386, punto 74 e la giurisprudenza ivi citata)».

*Con riferimento al principio del legittimo affidamento, la Corte osservava che:*

«49 Se invero spetta al giudice del rinvio verificare, alla luce della giurisprudenza citata ai punti precedenti, e procedendo ad una valutazione globale di tutte le circostanze pertinenti, se la normativa nazionale in discussione nel procedimento principale sia conforme al principio della tutela del legittimo affidamento, occorre però notare come risulti dall'ordinanza di rinvio che la legge n. 220/2010 prevedeva un termine di 180 giorni a partire dalla sua entrata in vigore per introdurre le nuove condizioni che essa fissava, mediante la firma di un atto di integrazione della convenzione accessiva alla concessione. Tale termine appare in linea di principio sufficiente per permettere ai concessionari di adeguarsi a dette condizioni».

*Infine, la Corte rinviava alla valutazione del giudice nazionale, circa il rispetto del principio di proporzionalità, concludendo che:*

«65 [...] gli articoli 49 e 56 TFUE nonché il principio del legittimo affidamento devono essere interpretati nel senso che essi non ostano ad una normativa nazionale, come quella in discussione nel procedimento principale, la quale imponga a soggetti già concessionari nel settore della gestione telematica del gioco lecito nuove condizioni per l'esercizio della loro attività mediante un atto di integrazione della convenzione accessiva alla concessione esistente, laddove il giudice del rinvio concluda che tale normativa può essere giustificata da motivi imperativi di interesse generale, è idonea a garantire la realizzazione degli obiettivi perseguiti e non eccede quanto è necessario per raggiungerli».

## 4. Libertà di prestazione di servizi

### 4.1. Nozione di servizio.

3 dicembre 1974, *Johannes Henricus Maria van Binsbergen c. Bestuur van Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid*, causa 33-74, Racc. 1299.

*Le questioni sollevate in via pregiudiziale derivavano da una causa pendente davanti al giudice a quo con riferimento alla legittimazione della persona cui l'attore aveva conferito una procura ad litem.*

*L'attore in questione aveva affidato la difesa dei propri interessi ad un procuratore di nazionalità olandese, ammesso a patrocinare nei giudizi per i quali non era necessaria l'assistenza di un avvocato (il Centrale Raad van Beroep). Durante lo svolgimento della causa il citato procuratore trasferiva la propria residenza dai Paesi Bassi al Belgio. Poiché la legge olandese prevedeva che solo le persone residenti nei Paesi Bassi potevano assumere il patrocinio dinanzi a quel tribunale, gli veniva allora contestata la legittimazione a svolgere il suo mandato.*

*L'interessato invocava a suo discapito le norme del Trattato CE relative alla libera prestazione dei servizi nell'ambito della Comunità europea.*

*Sulla compatibilità della norma nazionale che limitava l'esercizio di servizi, come quello in esame, ai soli residenti e gli artt. 59 e 60 del Trattato (ora artt. 56 e 57 TFUE), la Corte ha dichiarato.*

« 10. Fra le restrizioni, di cui gli artt. 59 e 60 [ora artt. 56 e 57 TFUE] prescrivono la soppressione, rientrano tutte le condizioni imposte al prestatore in ragione della sua nazionalità o della sua residenza in uno stato diverso da quello in cui presta il servizio, quando non sono imposte a coloro che risiedono nel territorio nazionale oppure hanno per effetto d'impedire o d'ostacolare in altro modo l'attività del prestatore.

11. In particolare, il requisito della residenza nello stato in cui va fornito il servizio può, talvolta, togliere ogni rilevanza pratica all'art. 59 [ora art. 56 TFUE], che invece si propone precisamente di eliminare gli ostacoli alla libera prestazione di servizi da parte di persone non residenti nello stato sul cui territorio viene effettuata la prestazione 12. Tenuto conto delle speciali caratteristiche delle prestazioni di servizi, non si possono tuttavia considerare incompatibili col trattato i requisiti specifici che il prestatore deve possedere in forza di norme sull'esercizio della sua professione — norme in tema d'organizzazione, di qualificazione, di deontologia, di controllo e di responsabilità — giustificate dal pubblico interesse ed obbligatorie nei confronti di chiunque risieda nello stato ove la prestazione è effettuata. Ciò vale nel caso in cui il prestatore sfuggirebbe a tali norme grazie alla residenza in un altro stato membro.

13. È, del pari, giusto riconoscere ad uno stato membro il diritto di provvedere affinché un prestatore di servizi, la cui attività si svolga per intero o principalmente sul territorio di detto stato, non possa utilizzare la libertà garantita dall'art. 59 [ora art. 56 TFUE] allo scopo di sottrarsi alle norme sull'esercizio della sua professione la cui osservanza gli sarebbe imposta ove egli si stabilisse nello stato in questione. Una simile situazione deve infatti venir regolata dalle norme sul diritto di stabilimento e non dalle norme sulla prestazione di servizi.

14. Sulla base dei principi teste enunciati non si può considerare incompatibile con gli artt. 59 e 60 [ora artt. 56 e 57 TFUE] la norma che impone a chi esercita una professione connessa con l'amministrazione della giustizia di stabilire la propria residenza nella circoscrizione di determinati organi giudiziari, quando detta norma appare obiettivamente necessaria per assicurare l'osservanza di disposizioni professionali collegate in particolare col funzionamento della giustizia e col rispetto della deontologia.

15. Diversa è tuttavia la situazione nel caso in cui lo Stato membro non sottoponga la

prestazione di determinati servizi ad alcun genere di qualificazione o di disciplina professionale e fissi il requisito della residenza con riferimento al proprio territorio in generale.

16. Se infatti, all'interno d'uno stato membro, l'esercizio d'una determinata attività è assolutamente libero, pretendere la residenza nello stato significa imporre una restrizione incompatibile con gli artt. 59 e 60 del trattato [ora artt. 56 e 57 TFUE], dal momento che il buon funzionamento della giustizia può venir garantito con obblighi meno pesanti, ad esempio prescrivendo l'elezione d'un domicilio ove possano essere indirizzate le comunicazioni giudiziarie.

17. Gli artt. 59, 1) comma, e 60, 3) comma, del Trattato Cee vanno pertanto interpretati nel senso che uno Stato non può, esigendo la residenza nel proprio territorio, impedire la prestazione di servizi da parte di persone residenti in un altro stato membro, quando la sua legislazione relativa a determinati servizi non sottoponga la prestazione dei medesimi ad alcuna particolare condizione ».

31 gennaio 1984, *Graziana Luisi e Giuseppe Carbone c. Ministero del Tesoro*, cause riunite 286/82 e 26/83, Racc. 377.

*La signora Luisi e il signor Carbone, cittadini italiani, acquistavano varie divise straniere al fine di utilizzarle fuori dall'Italia, per un controvalore in lire superiore all'importo massimo consentito dalla legge italiana (all'epoca lire 500.000 annue per l'esportazione di valute da parte di residenti per scopi di turismo, affari, studio e cura).*

*Per tale ragione con decreti del Ministero del Tesoro venivano loro inflitte pene pecuniarie.*

*La signora Luisi e il signor Carbone, nell'opporvi a tali decreti, contestavano la validità delle norme di legge italiane sui cui si basavano le condanne e sostenevano che le restrizioni all'esportazioni di mezzi di pagamento in valuta estera a scopi di turismo (caso del signor Carbone) o di cura (caso della signora Luisi) erano contrarie alle norme del trattato Cee in materia di pagamenti correnti e di circolazione dei capitali.*

*Investito della questione, il Tribunale di Genova sospendeva il procedimento per sottoporre, tramite rinvio pregiudiziale, la questione alla Corte che ha osservato:*

« 10. In base all'art. 59 del Trattato [ora art. 56 TFUE], le restrizioni alla libera prestazione di questi servizi sono soppresse nei confronti dei cittadini degli Stati membri stabiliti in un paese della comunità che non sia quello del destinatario della prestazione. Per consentire l'esecuzione delle prestazioni di servizi, può aversi uno spostamento sia del prestatore che si reca nello Stato membro in cui il destinatario è stabilito, sia del destinatario che si reca nello Stato di stabilimento del prestatore. Mentre il primo caso è espressamente menzionato nell'art. 60 [ora art. 57 TFUE] 3 comma, che ammette l'esercizio, a titolo temporaneo, dell'attività di prestatore di servizi nello Stato membro in cui la prestazione viene erogata, il secondo ne costituisce il necessario complemento che risponde allo scopo di liberalizzare ogni attività retribuita e non regolata dalle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, delle persone e dei capitali. (...)»

16. (...) la libera prestazione dei servizi comprende la libertà, da parte dei destinatari dei servizi, di recarsi in un altro Stato membro per fruire ivi di un servizio, senza essere impediti da restrizioni, anche in materia di pagamenti, e che i turisti, i fruitori di cure mediche e coloro che effettuano viaggi di studi o d'affari devono essere considerati destinatari di servizi».

26 aprile 1988, *Bond van Adverteerders e altri c. Paesi Bassi*, causa 352/85, Racc. 2085.

*Le questioni sollevate sorgevano nell'ambito di un giudizio instaurato dall'associazione olandese dei pubblicitari, da 14 agenzie di pubblicità e dal gestore di una rete di distribuzione via cavo contro lo Stato olandese in considerazione dei divieti di pubblicità e di sottotitolazione contenuti nella Kabelregeling, decreto ministeriale del 26 luglio 1984.*

*Il decreto, in particolare, vietava i programmi che contenevano messaggi pubblicitari destinati al pubblico olandese e quelli, salvo autorizzazione del ministro, che contenevano sottotitoli in lingua olandese. Tale decreto s'inquadrava nella legge sulla radiodiffusione (Omroepwet), con l'intento di attuare, sulle reti nazionali, un sistema di diffusione a carattere pluralistico e non commerciale.*

*La stessa legge olandese citata vietava alle emittenti autorizzate dal competente ministro (omroeporganisaties) di diffondere messaggi pubblicitari su richiesta di terzi; l'unico ente autorizzato a diffondere messaggi pubblicitari sul territorio nazionale era la STER, che non produceva direttamente gli spots, ma si limitava ad organizzare la diffusione dei messaggi preparati da terzi mettendo a loro disposizione un tempo di trasmissione.*

*I pubblicitari ritenevano troppo limitate le possibilità di pubblicità loro offerte dalla STER. In particolare reputavano insufficiente la frequenza con la quale gli spots potevano essere diffusi dalla STER stessa. Di conseguenza essi avrebbero voluto utilizzare le più ampie possibilità offerte dalle emittenti straniere di programmi commerciali che, però, erano loro precluse dai divieti di pubblicità e di sottotitolazione contenuti nel decreto Kabelregeling.*

*Ritenendo tali limitazioni in contrasto con il diritto comunitario sulla libera prestazione di servizi, i pubblicitari adivano il Tribunale per sospendere i divieti menzionati. Il Tribunale, sospendendo parte dei divieti, adiva la Corte.*

*La Corte di giustizia analizzava perciò se sussistevano le condizioni per l'applicazione degli artt. 59 e 60 del Trattato (ora artt. 56 e 57 TFUE), se esistevano restrizioni alla libertà di prestazioni di servizi e se tali restrizioni potevano essere giustificate secondo l'ordinamento olandese e osservava:*

« a) Sulla sussistenza di prestazioni di servizi ai sensi degli artt. 59 e 60 del Trattato [ora artt. 56 e 57 TFUE].

17. (...) la diffusione, per il tramite di gestori di reti di distribuzione via cavo stabiliti in uno Stato membro, di programmi televisivi offerti da emittenti stabilite in altri Stati membri e contenenti messaggi pubblicitari destinati specialmente al pubblico dello Stato di ricezione comporta più prestazioni di servizi ai sensi degli artt. 59 e 60 del trattato [ora artt. 56 e 57 TFUE].

b) Sulla sussistenza di restrizioni della libera prestazione di servizi vietate dall'art. 59 del Trattato [ora art. 56 TFUE].

Sul divieto di pubblicità

26. Si deve pertanto rilevare che sussiste una discriminazione nel fatto che il divieto di pubblicità contenuto nella Kabelregeling preclude alle emittenti stabilite in altri Stati membri ogni possibilità di diffondere sulle loro reti messaggi pubblicitari destinati specialmente al pubblico olandese, mentre la legge sulla radiodiffusione nazionale contempla la diffusione di siffatti messaggi sulle reti nazionali a vantaggio di tutte le "omroeporganisaties".

27. Di conseguenza, un divieto di pubblicità come quello contenuto nella Kabelregeling comporta restrizioni della libera prestazione di servizi vietate dall'art. 59 del Trattato [ora art. 56 TFUE]. (...)

Sul divieto di sottotitolazione

29. A questo proposito è sufficiente rilevare che il divieto di sottotitolazione che colpisce le emittenti stabilite in altri Stati membri ha unicamente lo scopo di integrare il divieto di pubblicità il quale, come emerge dalle considerazioni sopra formulate, comporta restrizioni della libera prestazione dei servizi vietate dall'art. 59 del Trattato [ora art. 56 TFUE].

30. Pertanto, un divieto di sottotitolazione come quello contenuto nella Kabelregeling comporta restrizioni della libera prestazione di servizi vietate dall'art. 59 del Trattato [ora art. 56 TFUE].

c) Sulla giustificabilità di restrizioni della libera prestazione di servizi come quelle considerate

32. Si deve in primo luogo sottolineare che normative nazionali che non si applicano indistintamente alle prestazioni di servizi di qualsiasi origine, e che pertanto sono discriminatorie, sono compatibili con il diritto comunitario solo se possono rientrare in una deroga espressamente contemplata.



33. La sola deroga che può essere presa in considerazione in un caso come quello di specie è quella contemplata dall'art. 56 del Trattato [ora art. 52 TFUE], alla quale fa rinvio l'art. 66 [ora art. 62 TFUE]. Dal suddetto art. 56 [ora art. 52 TFUE] emerge che le normative nazionali che contemplino un regime particolare per i cittadini stranieri sono sottratte all'applicazione dell'art. 59 del Trattato [ora art. 56 TFUE] qualora siano giustificate da motivi di ordine pubblico.

34. Si deve rilevare che scopi di natura economica come quello di attribuire interamente ad una fondazione nazionale di diritto pubblico i proventi derivanti dai messaggi pubblicitari destinati specialmente al pubblico dello Stato considerato non possono costituire motivi di ordine pubblico ai sensi dell'art. 56 del Trattato [ora art. 52 TFUE]. (...)

39. Di conseguenza, si deve concludere che divieti di pubblicità e di sottotitolazione come quelli contenuti nella Kabelregeling non possono essere giustificati da motivi di ordine pubblico ai sensi dell'art. 56 del Trattato [ora art. 52 TFUE] ».

4 ottobre 1991, *Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd c. Stephen Grogan e altri*, causa C-159/90, Racc. I-4685.

*La Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd (SPUC), attrice nella causa principale, era un'associazione di diritto irlandese, costituita in particolare al fine di impedire la depenalizzazione dell'aborto.*

*I convenuti nella causa principale erano, nel corso dell'anno '89-'90, membri di tre diverse associazioni di studenti.*

*In Irlanda l'aborto è sempre stato vietato anche a livello costituzionale.*

*Negli anni 1989/90, le tre associazioni di studenti pubblicavano una rivista contenente una rubrica che forniva agli studenti informazioni circa la possibilità di un'interruzione della gravidanza per intervento medico nel Regno Unito nonché su talune cliniche che praticavano legalmente tale intervento, sempre nel Regno Unito, e sui mezzi per entrare in contatto con quest'ultime.*

*Nessuna delle pubblicazioni delle tre associazioni studentesche incoraggiava o consigliava la pratica dell'aborto.*

*La SPUC chiedeva, con lettera, ai responsabili delle rispettive associazioni, di impegnarsi a non pubblicare, nel corso dello stesso anno, informazioni del tipo di quelle sopra descritte.*

*I convenuti nella causa principale non rispondevano alla lettera.*

*La società irlandese avviava un procedimento contro i responsabili, chiedendo una dichiarazione di illiceità dell'attività consistente nel diffondere informazioni del tipo descritte. La High Court irlandese, nel dubbio, adiva la Corte di giustizia, chiedendo se l'attività in esame rientrasse nella nozione di servizio descritta nell'art. 60 del Trattato CE (ora art. 57 TFUE), se il divieto posto dallo Stato di praticare tale attività fosse compatibile con le norme comunitarie sulla prestazione di servizi e se, secondo il diritto comunitario, un soggetto avesse il diritto di svolgere l'attività in questione.*

*La Corte ha osservato:*

« 17. In base al primo comma di detta disposizione (art. 60 Trattato Ce [ora art. 57 TFUE]), sono considerate come servizi ai sensi del Trattato le prestazioni fornite normalmente dietro retribuzione, in quanto non siano regolate dalle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone. Il secondo comma, punto d), dello stesso art. 60 [ora art. 57 TFUE] indica esplicitamente che le attività delle libere professioni rientrano nella nozione di servizi.

18. Ora, occorre rilevare che l'interruzione della gravidanza, così come lecitamente praticata in diversi Stati membri, è un'attività medica normalmente fornita dietro retribuzione e che può essere praticata nell'ambito di una libera professione. In ogni caso, la Corte ha già dichiarato nella sentenza 31 gennaio 1984, Luisi e Carbone, punto 16 della motivazione (cause riunite 286/82 e 26/83, Racc. pag. 377) che le attività mediche rientrano nel campo di applicazione dell'art. 60 del Trattato [ora art.

57 TFUE]. (...)

21. (...) l'interruzione della gravidanza per intervento medico, effettuata in conformità al diritto dello Stato in cui essa avviene, è un servizio ai sensi dell'art. 60 del Trattato [ora art. 57 TFUE]. (...)

27. (...) in ogni caso, un divieto di diffondere informazioni in circostanze quali quelle della causa principale non può essere considerato come una restrizione di cui all'art. 59 del Trattato [ora art. 56 TFUE]]».

9 agosto 1994, *Raymond Vander Elst c. Office des Migrations internationales*, causa C-43/93, Racc. I-3803.

*Il signor Vander Elst titolare, a Bruxelles, di un'impresa specializzata in attività di demolizione si avvaleva stabilmente delle prestazioni, oltre che di cittadini belgi, anche di lavoratori aventi la cittadinanza marocchina. Questi ultimi risiedevano legalmente in Belgio, muniti di un permesso di lavoro belga e beneficiavano del sistema previdenziale belga, percependo la propria retribuzione in questo paese.*

*Nel 1989, l'impresa Vander Elst eseguiva lavori di demolizione e di recupero di materiali su un edificio denominato "Château Lanson" a Reims. Questi lavori si protraevano per un mese. Per la loro esecuzione il signor Vander Elst inviava sul posto una squadra di otto persone, composta di lavoratori stabilmente occupati presso la sua impresa, di cui quattro belgi e quattro marocchini. Per questi ultimi, egli si era preliminarmente munito, facendone richiesta al consolato di Francia a Bruxelles, di un visto di entrata per un soggiorno di breve durata, valido per un mese.*

*In occasione di un controllo effettuato il 12 e il 18 aprile 1989 nel cantiere di Reims, l'ispettorato del lavoro francese constatava che i lavoratori marocchini alle dipendenze del signor Vander Elst impegnati nel cantiere erano privi di un permesso di lavoro rilasciato dalle autorità francesi. A parere di tale organo, il visto di entrata per un soggiorno di breve durata non consentiva l'esercizio di un'attività lavorativa subordinata in Francia.*

*Secondo l'ispettorato del lavoro francese, il signor Vander Elst, avvalendosi sul territorio francese delle prestazioni di lavoratori di paesi terzi, senza averne informato l'Office des migrations internationales (OMI) e senza essere in possesso dei relativi permessi di lavoro, aveva violato gli artt. L. 341-6 e L. 341-9 del code du travail francese.*

*Investita della questione la Corte ha osservato:*

« 13. (...) i cittadini degli Stati membri della Comunità hanno un diritto di accesso al territorio degli altri Stati membri nell'esercizio delle diverse libertà riconosciute dal Trattato e, segnatamente, della libera prestazione dei servizi di cui beneficiano, secondo una giurisprudenza costante, sia i prestatori sia i destinatari dei servizi (v. sentenze 2 febbraio 1989, causa 186/87, Cowan, Racc. pag. 195, e 30 maggio 1991, causa C-68/89, Commissione/Paesi Bassi, Racc. pag. I-2637, punto 10).

14. Così, l'art. 59 del Trattato [ora art. 56 TFUE] prescrive non solo l'eliminazione di qualsiasi discriminazione nei confronti del prestatore di servizi stabilito in un altro Stato membro in base alla sua cittadinanza, ma anche la soppressione di qualsiasi restrizione, anche qualora essa si applichi indistintamente ai prestatori nazionali e a quelli degli altri Stati membri, allorché essa sia tale da vietare o da ostacolare maggiormente le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro ove fornisce legittimamente servizi analoghi (v. sentenza 25 luglio 1991, causa C-76/90, Saeger, Racc. pag. I-4221, punto 12).

15. Analogamente, la Corte ha già dichiarato che una normativa nazionale che subordina l'esercizio di talune prestazioni di servizi sul territorio nazionale da parte di un'impresa avente sede in un altro Stato membro al rilascio di un'autorizzazione amministrativa costituisce una restrizione alla libera prestazione di servizi ai sensi dell'art. 59 del Trattato [ora art. 56 TFUE] (v. sentenza Saeger, citata, punto 14). Emerge inoltre dalla sentenza 3 febbraio 1982, cause riunite 62/81 e 63/81, Seco e

Desquenne & Giral (Racc. pag. 223), che la normativa di uno Stato membro che impone alle imprese stabilite in un altro Stato membro il pagamento di un corrispettivo per poter avere alle proprie dipendenze sul territorio del primo Stato lavoratori per i quali sono già stati versati, per gli stessi periodi di attività, oneri analoghi nel loro Stato di residenza comporta un aggravio economico supplementare per tali datori di lavoro, i quali sono di fatto assoggettati ad oneri più gravosi rispetto ai prestatori stabiliti nel territorio nazionale.

16. Occorre infine ricordare che la libera prestazione di servizi, in quanto principio fondamentale sancito dal Trattato, può essere limitata solo da norme giustificate dall'interesse generale e valevoli per tutte le persone e le imprese che esercitino un'attività nel territorio dello Stato destinatario, qualora tale interesse non sia tutelato dalle norme cui il prestatore è soggetto nello Stato membro in cui è stabilito (v., in particolare, sentenze 26 febbraio 1991, causa C-180/89, Commissione/Italia, Racc. pag. I-709, punto 17, e causa C-198/89, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-727, punto 18). (...)

23. (...) come emerge dalla giurisprudenza della Corte, il diritto comunitario non osta a che gli Stati membri estendano l'applicazione delle loro leggi o dei contratti collettivi di lavoro stipulati tra le parti sociali in materia di salari minimi a chiunque svolga un lavoro subordinato, anche temporaneo, nel loro territorio, indipendentemente dal paese in cui è stabilito il datore di lavoro; il diritto comunitario non vieta agli Stati membri neanche d'imporre l'osservanza di queste norme con i mezzi adeguati (v., in particolare, sentenza Rush Portuguesa, già citata, punto 18)».

5 ottobre 1994, *TV 10 c. Commissariaat voor de Media*, causa C-23/93, Racc. I-4795

*La TV 10, stazione televisiva stabilita in Lussemburgo, trasmetteva i propri programmi nei Paesi Bassi senza la necessaria autorizzazione del Commissariaat voor de Media.*

*Il Commissariaat voor de Media, infatti, aveva negato l'autorizzazione alla diffusione via cavo sul territorio olandese dei programmi trasmessi da TV 10 ritenendo che la stazione televisiva, benché stabilita in Lussemburgo, non potesse avvantaggiarsi del regime comunitario sulla libertà di stabilimento per diffondere i propri programmi nei Paesi Bassi. L'autorità olandese si basava sul fatto che le attività della TV 10 erano interamente o principalmente dirette ai Paesi Bassi e che quindi la TV 10 si era stabilita in Lussemburgo solo per eludere il Mediawet, le disposizioni olandesi vigenti in materia di trasmissioni radiotelevisive.*

*La TV 10 ricorreva contro questa decisione avanti al Raad van State sostenendone sia la contrarietà al principio di parità di trattamento di cui agli artt. 10 e 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, sia l'incompatibilità con gli artt. 52 e 59 TCE (ora artt. 49 e 56 TFUE). Il giudice adito rinviava, quindi, alla Corte di giustizia l'interpretazione della normativa comunitaria.*

*Sulla applicabilità delle norme relative alla prestazione di servizi alla trasmissione di programmi televisivi, la Corte ha osservato:*

«13. Prima di passare all'esame di tale questione, la Corte ricorda di aver già affermato, nella sentenza 30 aprile 1974 (causa 155/73, Sacchi, Racc. pag. 409, punto 6), che la trasmissione di messaggi televisivi è soggetta, come tale, alle norme del Trattato che riguardano la prestazione di servizi. Nella menzionata sentenza Debauve (punto 8), la Corte ha precisato che non sussiste alcun motivo per riservare un trattamento differente alla trasmissione di siffatti messaggi mediante teledistribuzione.

14. Nella stessa sentenza Debauve, la Corte ha tuttavia osservato che le disposizioni del Trattato in materia di libera prestazione di servizi non possono trovare applicazione nel caso di attività di cui tutti gli elementi rilevanti siano ristretti nell'ambito di un solo Stato membro. La questione se tale ipotesi ricorra in un caso specifico costituisce accertamento di fatto che rientra nella competenza del giudice nazionale. Orbene, nella specie, il Raad van State ha accertato che la TV 10 è stata costituita

nel rispetto della normativa lussemburghese, che la sua sede sociale si trova nel Granducato del Lussemburgo e che essa intendeva trasmettere programmi diretti verso i Paesi Bassi.

15. La circostanza che, secondo il giudice di rinvio, la TV 10 si sia stabilita nel Granducato del Lussemburgo allo scopo di eludere la normativa olandese non esclude che le sue trasmissioni possano essere considerate quali servizi ai sensi del Trattato. Tale questione è infatti distinta da quella della individuazione dei provvedimenti che uno Stato può legittimamente adottare al fine di impedire che il prestatore di servizi stabilito in un altro Stato membro aggiri la sua normativa interna. Tale diverso problema costituisce, infatti, oggetto della seconda questione sollevata dal giudice a quo.

16. Si deve quindi risolvere la prima questione nel senso che nella nozione di “prestazione di servizi” di cui agli artt. 59 e 60 del Trattato [ora artt. 56 e 57 TFUE] rientra la diffusione, attraverso gli esercenti di reti di distribuzione via cavo stabiliti in uno Stato membro, di programmi televisivi offerti da un ente radiotelevisivo stabilito in un altro Stato membro, ancorché tale ente si sia stabilito nel detto Stato allo scopo di sottrarsi alla normativa applicabile agli enti radiotelevisivi nazionali nello Stato in cui avviene la ricezione dei programmi ».

*La Corte ha, poi, osservato:*

« 18. Al riguardo si deve anzitutto ricordare che, come rilevato dalla Corte nelle sentenze 25 luglio 1991, causa C-288/89, *Collectieve Antennevoorziening Gouda* (Racc. pag. I-4007, punti 22 e 23), e causa C-353/89, *Commissione/Paesi Bassi* (Racc. pag. I-4069, punti 3, 29 e 30), nonché nella sentenza 3 febbraio 1993, causa C-148/91, *Veronica Omroep Organisatie* (Racc. pag. I-487, punto 9), la *Mediawet* mira ad istituire un sistema radiofonico e televisivo pluralistico e non commerciale inserendosi, quindi, in una politica culturale finalizzata a salvaguardare, nel settore radiotelevisivo, la libertà di espressione delle diverse componenti sociali, culturali, religiose o filosofiche esistenti nei Paesi Bassi.

19. Dalle tre menzionate sentenze emerge inoltre che tali obiettivi di politica culturale costituiscono obiettivi di interesse generale che uno Stato membro può legittimamente perseguire disciplinando in modo idoneo lo statuto dei propri enti radiotelevisivi.

20. La Corte ha peraltro già rilevato, con riguardo all'art. 59 del Trattato [ora art. 56 TFUE], relativo alla libera prestazione di servizi, che non può essere negato a uno Stato membro il diritto di provvedere affinché un prestatore di servizi, la cui attività si svolga per intero o principalmente sul territorio di detto Stato, non utilizzi le libertà garantite dal Trattato al fine di sottrarsi alle norme la cui osservanza gli sarebbe imposta ove egli fosse stabilito nello Stato medesimo (v. sentenza *van Binsbergen*, citata).

21. Ne consegue che uno Stato membro può legittimamente equiparare ad un ente radiotelevisivo nazionale un ente radiofonico e televisivo stabilito in un altro Stato membro allo scopo di realizzare prestazioni di servizi dirette verso il suo territorio, in quanto tale misura mira ad impedire che, avvalendosi delle libertà garantite dal Trattato, gli enti che si stabiliscano in un altro Stato membro possano illegittimamente sottrarsi agli obblighi posti dalla normativa nazionale, nella specie quelli relativi al contenuto pluralistico e non commerciale dei programmi.

22. L'equiparazione di tali enti a enti nazionali non può essere pertanto ritenuta incompatibile con le disposizioni degli artt. 59 [ora art. 56 TFUE] e 60 del Trattato [ora art. 57 TFUE].

23. Il giudice nazionale si è tuttavia chiesto se tale equiparazione non minacci il diritto alla libertà di espressione garantito dagli artt. 10 e 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

24. Si deve ricordare, in proposito, che, secondo costante giurisprudenza, i diritti fondamentali, tra i quali rientrano quelli garantiti dalla detta Convenzione europea dei diritti dell'uomo, fanno parte integrante dei principi generali del diritto dei quali la Corte garantisce l'osservanza (v., in particolare, le sentenze 18 giugno 1991, causa C-260/89, *ERT*, Racc. pag. I-2925, punto 41, e 25 luglio 1991, *Commissione/Paesi Bassi*, citata).

25. Orbene, nella citata sentenza Commissione/Paesi Bassi (punto 30), la Corte ha rilevato che il mantenimento del pluralismo, che la politica olandese nel settore radiotelevisivo intende garantire, mira a preservare la diversità delle opinioni, e quindi, la libertà di espressione, la cui tutela costituisce, appunto, scopo della detta Convenzione.

26. La seconda questione deve essere quindi risolta affermando che le disposizioni del Trattato relative alla libera prestazione di servizi devono essere interpretate nel senso che esse non ostano a che uno Stato membro equipari ad un ente radiotelevisivo nazionale un ente radiotelevisivo costituito ai sensi della legge di un altro Stato membro ed ivi stabilito, ma le cui attività siano interamente o principalmente dirette verso il territorio del primo Stato membro, qualora tale stabilimento sia stato operato al fine di consentire a tale ente di sottrarsi alle norme alle quali sarebbe stato soggetto ove si fosse stabilito sul territorio del primo Stato ».

10 maggio 1995, *Alpine Investments BV c. Minister van Financien*, causa C- 384/93, Racc. I-1141.

*La Alpine Investments era un'impresa stabilita nei Paesi Bassi che forniva servizi finanziari, ed era specializzata negli scambi di contratti a termine su merci (futures).*

*La stessa offriva tre tipi di servizi in materia di futures sulle merci: la gestione di portafogli, la consulenza sugli investimenti e la trasmissione degli ordini dei clienti a commissionari che operano su mercati futures localizzati sia all'interno che all'esterno della Comunità; essa aveva clienti non solo nei Paesi Bassi, ma anche in altri paesi della Comunità, pur mantenendo unica sede in Olanda.*

*I servizi finanziari erano assoggettati dalla legge del 30 ottobre 1985 (WEH) che vietava a chiunque di agire come intermediario in operazioni su valori mobiliari senza una licenza; tuttavia era prevista un'esenzione che il Ministro delle Finanze poteva accordare, in circostanze particolari, e accompagnata da condizioni.*

*La società olandese veniva dispensata per due volte dalla licenza, alla condizione di non contattare i potenziali clienti per telefono o di persona (cold calling) a meno che questi non avessero già acconsentito esplicitamente per iscritto ad essere contattati in questo modo. La Alpine Investments presentava un ricorso, per opporsi al divieto di cold calling, in via amministrativa che veniva respinto. Adiva perciò il giudice ordinario sostenendo che il divieto di praticare il cold calling costituiva violazione dell'art. 59 del Trattato CE (ora art. 56 TFUE).*

*Il problema posto davanti alla Corte concerneva l'ambito d'interpretazione del suddetto art.. Si chiedeva infatti:*

*– se potesse essere applicato anche se i servizi in questione costituivano semplici offerte senza un destinatario già individuato;*

« 18. In primo luogo, occorre esaminare se l'applicazione dell'art. 59 [ora art. 56 TFUE] del Trattato sia ostacolata dal fatto che i servizi in questione costituiscono semplici offerte e non hanno ancora un destinatario determinato.

19. A tal proposito occorre rilevare che la libera prestazione dei servizi diverrebbe illusoria se normative nazionali potessero liberamente ostacolare le offerte di servizi. L'applicabilità delle disposizioni in materia di libera prestazione dei servizi non può quindi essere subordinata alla preesistenza di un destinatario determinato».

*– se il servizio prestato telefonicamente da uno Stato membro all'altro e fornito senza un effettivo spostamento tra i due Stati, poteva rientrare nelle previsioni del suddetto art. del Trattato;*

« 21. Nel caso di specie, un prestatore stabilito in uno Stato membro rivolge le offerte di servizi a un destinatario stabilito in un altro Stato membro. Dai termini stessi dell'art. 59 [ora art. 56 TFUE] discende che si tratta, per questo motivo, di una prestazione di servizi ai sensi di tale norma.

22. Occorre di conseguenza rispondere alla prima questione che l'art. 59 [ora art. 56 TFUE] del Trattato dev'essere interpretato nel senso che esso si estende ai servizi che un prestatore offre telefonicamente a potenziali destinatari stabiliti in altri Stati membri e che questi fornisce senza spostarsi dallo Stato membro nel quale è stabilito ».

– *se il divieto di cold calling posto in atto dal Ministero delle Finanze costituiva una restrizione alla libera prestazione di servizi ai sensi dell'art. 59 del Trattato (ora art. 56 TFUE);*

« 30. L'art. 59 [ora art. 56 TFUE], primo comma, del Trattato vieta in generale le restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno della Comunità. Tale norma, quindi, non riguarda soltanto le restrizioni poste dallo Stato di destinazione, ma anche quelle poste dallo Stato di origine. Come la Corte ha più volte dichiarato, il diritto alla libera prestazione di servizi può essere fatto valere da un'impresa nei confronti dello Stato in cui essa è stabilita, quando i servizi sono forniti a destinatari stabiliti in un altro Stato membro (v. sentenze 17 maggio 1994, causa C-18/93, Corsica Ferries, Racc. pag. I-1783, punto 30; Peralta, citata, punto 40; 5 ottobre 1994, causa C-381/93, Commissione/Francia, Racc. pag. I-5145, punto 14).

35. Anche se un divieto come quello che ricorre nella fattispecie di cui alla causa principale ha carattere generale e non discriminatorio e non ha né per oggetto né per effetto quello di procurare un vantaggio al mercato nazionale rispetto ai prestatori di servizi di altri Stati membri, esso tuttavia, come è stato rilevato sopra (v. punto 28), è atto a costituire una restrizione alla libera prestazione dei servizi transfrontalieri. (...)

38. Orbene, un divieto come quello in questione emana dallo Stato membro di stabilimento del prestatore di servizi e non riguarda solo le offerte che egli ha fatto a destinatari stabiliti sul territorio di tale Stato o che vi si recano per ricevere i servizi, ma anche le offerte rivolte a destinatari che si trovano sul territorio di un altro Stato membro. Pertanto, esso condiziona direttamente l'accesso al mercato dei servizi negli altri Stati membri. Esso è quindi atto ad ostacolare il commercio intracomunitario dei servizi.

39. Occorre quindi rispondere alla seconda questione che la normativa di uno Stato membro che vieta ai prestatori di servizi stabiliti sul suo territorio di rivolgere chiamate telefoniche non richieste a potenziali clienti stabiliti in altri Stati membri allo scopo di offrire i propri servizi costituisce una restrizione alla libera prestazione dei servizi ai sensi dell'art. 59 del Trattato [ora art. 56 TFUE] ».

30 novembre 1995, *Reinhard Gebhard c. Consiglio dell'Ordine degli avvocati e procuratori di Milano*, causa C-55/94, Racc. I-4186.

*Per i fatti che hanno dato origine alla controversia si veda la medesima sentenza citata in questo capitolo al paragrafo 3.1.*

*La Corte si soffermava sulla definizione di libertà di prestazione di servizi, distinguendola da quella di libertà di stabilimento.*

« 26. (...) nel caso in cui un prestatore di servizi si sposti in un altro Stato membro, le disposizioni del capo relativo ai servizi, e, in particolare, l'art. 60 [ora art. 57 TFUE], terzo comma, del Trattato, prevedono che il prestatore vi eserciti la propria attività in via temporanea.

27. Come ha osservato l'avvocato generale, il carattere temporaneo delle attività considerate dev'essere valutato non soltanto in rapporto alla durata della prestazione, ma anche tenendo conto della frequenza, periodicità o continuità di questa. Il carattere temporaneo della prestazione non esclude la possibilità per il prestatore di servizi, ai sensi del Trattato, di dotarsi nello Stato membro ospitante di una determinata infrastruttura (ivi compreso un ufficio o uno studio), se questa infrastruttura è necessaria al compimento della prestazione di cui trattasi.

28. Tale situazione è tuttavia differente da quella del signor Gebhard, cittadino di uno Stato

membro che esercita in maniera stabile e continuativa un'attività professionale in un altro Stato membro da un domicilio professionale in cui offre i suoi servizi, tra l'altro, ai cittadini di quest'ultimo Stato membro. Questa persona rientra nelle disposizioni del capo relativo al diritto di stabilimento, non in quello relativo ai servizi ».

20 dicembre 2017, *Asociación Profesional Elite Taxi c. Uber Systems Spain SL*, causa C-434/15, EU:C:2017:981

*Il 29 ottobre 2014 l'Elite Taxi proponeva ricorso dinanzi al Juzgado de lo Mercantil n. 3 de Barcelona (tribunale di commercio n. 3 di Barcellona, Spagna) affinché tale giudice accertasse che le attività della Uber Systems Spain costituiscono pratiche ingannevoli e atti di concorrenza sleale, ai sensi della Ley 3/1991 de Competencia Desleal (legge n. 3/1991 relativa alla concorrenza sleale). L'Elite Taxi chiedeva altresì che la Uber Systems Spain fosse condannata a cessare la sua condotta sleale consistente nel fornire assistenza ad altre società del gruppo tramite l'erogazione di servizi di prenotazione su richiesta mediante dispositivi mobili e Internet. Essa chiedeva, infine, che tale giudice vietasse alla Uber Systems Spain di esercitare in futuro tale attività.*

*Il giudice nazionale, nutrendo dubbi in merito alla qualificazione del servizio fornito dalla Uber Systems Spain come servizi di trasporto, servizi propri della società dell'informazione oppure come una combinazione di entrambi i tipi di servizi, decideva di sospendere il procedimento per domandare alla Corte di giustizia se l'art. 56 TFUE, in combinato disposto con l'art. 58, par. 1, TFUE, nonché l'art. 2, par. 2, lett. d), della direttiva 2006/123 (c.d. Direttiva servizi) e l'art. 1, punto 2, della direttiva 98/34, cui rinvia l'art. 2, lett. a), della direttiva 2000/31 (Direttiva sul commercio elettronico), debbano essere interpretati nel senso che un servizio d'intermediazione come quello di cui al procedimento principale (avente ad oggetto, mediante un'applicazione per smartphone, la messa in contatto, dietro retribuzione, di conducenti non professionisti che utilizzano il proprio veicolo con persone che intendono effettuare uno spostamento nell'area urbana), deve essere qualificato «servizio nel settore dei trasporti», ai sensi dell'art. 58, par. 1, TFUE, e, di conseguenza, escluso dall'ambito di applicazione dell'art. 56 TFUE, della direttiva 2006/123 e della direttiva 2000/31 o, invece, se tale servizio rientri nell'ambito dell'art. 56 TFUE, della direttiva 2006/123 nonché della direttiva 2000/31.*

*La Corte in proposito ha osservato che:*

« 34. [...] un servizio d'intermediazione consistente nel mettere in contatto un conducente non professionista che utilizza il proprio veicolo e una persona che intende effettuare uno spostamento in area urbana costituisce, in linea di principio, un servizio distinto dal servizio di trasporto che consiste nell'atto fisico di trasferimento di persone o di beni da un luogo a un altro tramite un veicolo. Si deve aggiungere che ciascuno di tali servizi, considerato singolarmente, può essere collegato a varie direttive o disposizioni del Trattato FUE relative alla libera prestazione di servizi, come considera il giudice del rinvio.

35. Pertanto, un servizio d'intermediazione che consente la trasmissione, mediante un'applicazione per smartphone, delle informazioni relative alla prenotazione di un servizio di trasporto tra il passeggero e il conducente non professionista che, usando il proprio veicolo, effettuerà il trasporto soddisfa, in linea di principio, i criteri per essere qualificato «servizio della società dell'informazione», ai sensi dell'articolo 1, punto 2, della direttiva 98/34, al quale rinvia l'articolo 2, lettera a), della direttiva 2000/31. Tale servizio d'intermediazione costituisce, come previsto dalla definizione contenuta in tale disposizione della direttiva 98/34, un «servizio prestato normalmente dietro retribuzione, a distanza, per via elettronica e a richiesta individuale di un destinatario di servizi».

36. Invece, un servizio di trasporto non collettivo in area urbana, quale un servizio di taxi, deve essere qualificato «servizio nel settore dei trasporti», ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2006/123, letto alla luce del considerando 21 di quest'ultima (v., in tal senso, sentenza del 1o ottobre 2015, *Trijber e Harmsen*, C-340/14 e C-341/14, EU:C:2015:641, punto 49).

37. Occorre, tuttavia, rilevare che un servizio come quello di cui al procedimento principale non è soltanto un servizio d'intermediazione che consiste nel mettere in contatto, mediante un'applicazione per smartphone, un conducente non professionista che utilizza il proprio veicolo e una persona che intende effettuare uno spostamento in area urbana.

38. Infatti, in una situazione, come quella presa in considerazione dal giudice del rinvio, in cui il trasporto dei passeggeri è effettuato da conducenti non professionisti che utilizzano il proprio veicolo, il fornitore di tale servizio d'intermediazione crea al contempo un'offerta di servizi di trasporto urbano che rende accessibile segnatamente con strumenti informatici, quali l'applicazione di cui al procedimento principale, e di cui organizza il funzionamento generale a favore delle persone che intendono avvalersi di tale offerta per uno spostamento in area urbana.

39. A tal riguardo, dalle informazioni di cui dispone la Corte emerge che il servizio d'intermediazione della Uber si basa sulla selezione di conducenti non professionisti che utilizzano il proprio veicolo ai quali tale società fornisce un'applicazione senza la quale, da un lato, tali conducenti non sarebbero indotti a fornire servizi di trasporto e, dall'altro, le persone che intendono effettuare uno spostamento nell'area urbana non ricorrerebbero ai servizi di tali conducenti. Inoltre, la Uber esercita un'influenza determinante sulle condizioni della prestazione di siffatti conducenti. In relazione a tale ultimo punto, emerge segnatamente che la Uber fissa, mediante l'omonima applicazione, se non altro il prezzo massimo della corsa, che tale società riceve tale somma dal cliente prima di versarne una parte al conducente non professionista del veicolo e che essa esercita un determinato controllo sulla qualità dei veicoli e dei loro conducenti nonché sul comportamento di quest'ultimi, che può portare, se del caso, alla loro esclusione.

40. Tale servizio d'intermediazione deve quindi essere considerato parte integrante di un servizio complessivo in cui l'elemento principale è un servizio di trasporto e, di conseguenza, rispondente non alla qualificazione di «servizio della società dell'informazione», ai sensi dell'articolo 1, punto 2, della direttiva 98/34, cui rinvia l'articolo 2, lettera a), della direttiva 2000/31, ma di «servizio nel settore dei trasporti», ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2006/123.

41. Una siffatta qualificazione è inoltre avvalorata dalla giurisprudenza della Corte secondo cui la nozione di «servizio nel settore dei trasporti» ricomprende non soltanto i servizi di trasporto considerati come tali, ma altresì ogni servizio intrinsecamente connesso a un atto fisico di trasferimento di persone o di beni da un luogo a un altro tramite un mezzo di trasporto [v., in tal senso, sentenza del 15 ottobre 2015, *Grupo Itevelesa e a.*, C-168/14, EU:C:2015:685, punti 45 e 46, nonché parere 2/15 (*Accordo di libero scambio con Singapore*), del 16 maggio 2017, EU:C:2017:376, punto 61].

42. Di conseguenza, la direttiva 2000/31 non si applica a un servizio d'intermediazione come quello di cui al procedimento principale.

43. Un servizio siffatto, dal momento che rientra nella qualificazione di «servizio nel settore dei trasporti», non è neppure sottoposto alla direttiva 2006/123, poiché tale tipo di servizio figura, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), di tale direttiva, tra i servizi espressamente esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva in parola.

44. Inoltre, poiché il servizio d'intermediazione di cui al procedimento principale corrisponde alla qualificazione di «servizi nel settore dei trasporti», non rientra nell'ambito dell'articolo 56 TFUE, relativo alla libera prestazione dei servizi in generale, bensì dell'articolo 58, paragrafo 1, TFUE, disposizione specifica ai sensi della quale «[l]a libera circolazione dei servizi, in materia di trasporti, è regolata dalle disposizioni del titolo relativo ai trasporti» (v., in tal senso, sentenza del 22 dicembre 2010, *Yellow Cab Verkehrsbetriebs*, C-338/09, EU:C:2010:814, punto 29 e giurisprudenza ivi citata).

45. L'applicazione dei principi della libera prestazione dei servizi deve pertanto essere realizzata,



in base al Trattato FUE, mediante l'attuazione della politica comune dei trasporti (sentenza del 22 dicembre 2010, *Yellow Cab Verkehrsbetriebs*, C-338/09, EU:C:2010:814, punto 30 e giurisprudenza ivi citata).

46. Orbene, occorre constatare che i servizi di trasporto non collettivi in aerea urbana così come i servizi ad essi indissolubilmente legati, quali il servizio d'intermediazione di cui al procedimento principale, non hanno portato all'adozione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea di norme comuni o di altre misure, sul fondamento dell'articolo 91, paragrafo 1, TFUE.

47. Ne consegue che, allo stato attuale del diritto dell'Unione, è compito degli Stati membri disciplinare le condizioni di prestazione dei servizi d'intermediazione come quello di cui al procedimento principale nel rispetto delle norme generali del Trattato FUE.

48. Di conseguenza, si deve rispondere alla prima e alla seconda questione dichiarando che l'articolo 56 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 58, paragrafo 1, TFUE, nonché l'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2006/123 e l'articolo 1, punto 2, della direttiva 98/34, cui rinvia l'articolo 2, lettera a), della direttiva 2000/31, devono essere interpretati nel senso che un servizio d'intermediazione, come quello di cui al procedimento principale, avente ad oggetto la messa in contatto mediante un'applicazione per smartphone, dietro retribuzione, di conducenti non professionisti, che utilizzano il proprio veicolo, con persone che desiderano effettuare uno spostamento nell'area urbana, deve essere considerato indissolubilmente legato a un servizio di trasporto e rientrante, pertanto, nella qualificazione di «servizi nel settore dei trasporti», ai sensi dell'articolo 58, paragrafo 1, TFUE. Un servizio siffatto deve, di conseguenza, essere escluso dall'ambito di applicazione dell'articolo 56 TFUE, della direttiva 2006/123 e della direttiva 2000/31.

49. Tenuto conto della risposta fornita alla prima e alla seconda questione non occorre rispondere alla terza e alla quarta questione che sono poste nell'ipotesi in cui la direttiva 2006/123 o la direttiva 2000/31 siano applicabili ».

19 dicembre 2019, C-16/18 - *Michael Dobersberger contro Magistrat der Stadt Wien*,  
ECLI:EU:C:2019:1110

Il sig. Dobersberger era amministratore di una società con sede in Ungheria che, attraverso una serie di contratti di subappalto, garantiva la prestazione di servizi a bordo di alcuni treni internazionali delle ferrovie federali austriache, con stazione di partenza o di destinazione finale in Ungheria.

I servizi resi su tali treni venivano effettuati da lavoratori residenti in Ungheria, fra i quali la maggior parte era temporaneamente messa a disposizione dell'impresa da un'altra impresa ungherese. Tutti i lavoratori avevano il loro centro d'interessi in Ungheria, dove iniziavano e terminavano il servizio. Inoltre, prendevano in consegna alimenti e bevande a Budapest e li caricavano sui treni.

A seguito di un'ispezione svoltasi in Austria, al sig. Dobersberger venivano comminate sanzioni amministrative di natura penale per violazione della normativa austriaca in materia sociale relativa al distacco di lavoratori nel territorio di tale Stato membro. Secondo le autorità austriache, i lavoratori ungheresi erano distaccati nel territorio austriaco, quindi il sig. Dobersberger era tenuto a ottemperare a determinati obblighi amministrativi, cui egli non aveva provveduto.

Il sig. Dobersberger successivamente impugnava tali sanzioni dinanzi al Tribunale amministrativo di Vienna e, a seguito del rigetto da parte di questo, proponeva ricorso per annullamento della sentenza di rigetto dinanzi alla Corte amministrativa di Vienna.

*Quest'ultima rilevava che la soluzione della controversia di cui era stata investita sollevava una questione di natura pregiudiziale, segnatamente se la direttiva 96/71 fosse applicabile alla prestazione di servizi a bordo di un treno internazionale da parte di lavoratori di un'impresa che ha sede in uno Stato membro, in esecuzione di contratto concluso con un operatore delle ferrovie che ha sede in un altro Stato membro, quando il treno attraversa il secondo Stato membro.*

A tale proposito, la Corte ha rilevato:

«23 Con le prime tre questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 1, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 96/71 [in materia di distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi] debba essere interpretato nel senso che esso comprende la fornitura, nell'ambito di un contratto concluso tra un'impresa stabilita in uno Stato membro e un'impresa stabilita in un altro Stato membro e contrattualmente collegata a un operatore ferroviario stabilito in questo stesso Stato membro, di servizi di bordo, di pulizia o di ristorazione per i passeggeri, effettuati da lavoratori dipendenti della prima impresa o da lavoratori messi a disposizione di quest'ultima da un'impresa anch'essa stabilita nel primo Stato membro, in treni internazionali che attraversano il secondo Stato membro, quando tali lavoratori eseguono una parte rilevante del lavoro inerente a tali servizi nel territorio del primo Stato membro e vi iniziano o terminano il loro servizio.

24 In via preliminare, occorre ricordare che la libera circolazione dei servizi nel settore dei trasporti è disciplinata non dall'articolo 56 TFUE, che riguarda in generale la libera prestazione di servizi, bensì dalla specifica disposizione dell'articolo 58, paragrafo 1, TFUE, ai sensi del quale «[l]a libera circolazione dei servizi, in materia di trasporti, è regolata dalle disposizioni del titolo relativo ai trasporti» (sentenza del 22 dicembre 2010, *Yellow Cab Verkehrsbetrieb*, C-338/09, EU:C:2010:814, punto 29 e giurisprudenza ivi citata), ossia gli articoli da 90 a 100 TFUE.

25 I servizi in materia di trasporti includono non solo qualsiasi atto fisico di trasferimento di persone o di beni da un luogo a un altro grazie ad un mezzo di trasporto, ma anche qualsiasi servizio che, anche se solamente accessorio a tale atto, sia intrinsecamente connesso a quest'ultimo [v., in tal senso, sentenza del 15 ottobre 2015, *Grupo Itevelesa e a.*, C-168/14, EU:C:2015:685, punti 46 e 47, e parere 2/15 (Accordo di libero scambio con Singapore), del 16 maggio 2017, EU:C:2017:376, punto 61].

26 Orbene, servizi quali i servizi di bordo, di pulizia o di ristorazione forniti sui treni, pur avendo carattere accessorio al servizio di trasporto di passeggeri per ferrovia, non sono intrinsecamente connessi a quest'ultimo. Infatti, un tale servizio di trasporto può realizzarsi indipendentemente da detti servizi accessori.

27 Di conseguenza, simili servizi, che non rientrano nelle disposizioni del titolo del Trattato FUE relativo ai trasporti, rientrano negli articoli da 56 a 62 TFUE relativi ai servizi, ad eccezione

dell'articolo 58, paragrafo 1, TFUE e, pertanto, possono, in quanto tali, rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva 96/71, la quale è stata adottata sul fondamento dell'articolo 57, paragrafo 2, e dell'articolo 66 CE, relativi ai servizi.

28 Occorre tuttavia verificare se tali servizi, allorché forniti in circostanze come quelle del procedimento principale, rientrino nell'ambito di applicazione di tale direttiva, come definito all'articolo 1 di quest'ultima.

29 A tal riguardo, dall'articolo 1, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 96/71, che è specificamente preso in considerazione dal giudice del rinvio nelle prime tre questioni, risulta che tale direttiva si applica, in particolare, a una situazione in cui un'impresa stabilita in uno Stato membro distacchi, ai fini di una prestazione di servizi transnazionale, lavoratori, per conto proprio e sotto la propria direzione, nel territorio di un altro Stato membro, nell'ambito di un contratto concluso tra l'impresa di spedizione e il destinatario della prestazione di servizi operanti in quest'ultimo Stato membro, purché sussista un rapporto di lavoro tra tale impresa e il lavoratore durante il periodo di distacco (sentenza del 3 aprile 2008, Rüffert, C-346/06, EU:C:2008:189, punto 19).

30 Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, di detta direttiva, «per lavoratore distaccato si intende un lavoratore che, per un periodo limitato, svolge il proprio lavoro nel territorio di uno Stato membro diverso da quello nel cui territorio lavora abitualmente».

31 A tal riguardo, ai sensi della direttiva 96/71, un lavoratore non può essere considerato distaccato nel territorio di uno Stato membro se l'esecuzione del suo lavoro non presenta un legame sufficiente con tale territorio. Tale interpretazione discende dall'architettura generale della direttiva 96/71 e, in particolare, dall'articolo 3, paragrafo 2, letto alla luce del considerando 15, che, in caso di prestazioni molto limitate nel territorio in cui i lavoratori interessati sono stati inviati, prevede che le disposizioni di tale direttiva riguardanti i minimi salariali e la durata minima delle ferie annuali retribuite non siano applicabili.

32 Del resto, la stessa logica è sottesa alle deroghe facoltative di cui all'articolo 3, paragrafi 3 e 4, della direttiva 96/71.

33 Orbene, lavoratori come quelli di cui trattasi nel procedimento principale, che svolgono una parte rilevante del loro lavoro nello Stato membro in cui è stabilita l'impresa che li ha adibiti alla fornitura di servizi nei treni internazionali, vale a dire l'insieme delle attività rientranti in tale lavoro, ad eccezione dell'attività di servizio di bordo svolta quando il treno è in marcia, e che iniziano o terminano il loro servizio in tale Stato membro, non presentano con il territorio dello Stato membro o degli Stati membri attraverso i quali transitano tali treni un legame sufficiente per essere considerati «distaccati», ai sensi della direttiva 96/71.

34 È irrilevante, al riguardo, che la fornitura dei servizi di cui trattasi rientri in un contratto concluso tra detta impresa e un'impresa che è stabilita nello stesso Stato membro dell'operatore ferroviario e che ha, a sua volta, concluso un contratto con quest'ultimo, e che l'impresa di servizi assegni tale fornitura non ai suoi dipendenti, ma ai lavoratori messi a sua disposizione da un'impresa stabilita nel suo stesso Stato membro.

35 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alle prime tre questioni, che l'articolo 1, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 96/71 deve essere interpretato nel senso che esso non si applica alla fornitura, nell'ambito di un contratto concluso tra un'impresa stabilita in uno Stato membro e un'impresa stabilita in un altro Stato membro e contrattualmente collegata a un operatore ferroviario stabilito in questo stesso Stato membro, di servizi di bordo, di pulizia o di ristorazione per i passeggeri, effettuati da lavoratori dipendenti della prima impresa o da lavoratori messi a disposizione di quest'ultima da un'impresa anch'essa stabilita nel primo Stato membro, in treni internazionali che attraversano il secondo Stato membro, quando tali lavoratori eseguono una parte rilevante del lavoro inerente a tali servizi nel territorio del primo Stato membro e vi iniziano o terminano il loro servizio».

## 4.2. Contenuto della libertà

10 febbraio 1982, *SA Transporoute et travaux (TRT) c. Ministero dei lavori pubblici*, causa 76/81, Racc. 417.

*Le questioni nascevano nell'ambito di una controversia sorta da un bando di gara d'appalto dell'amministrazione del Granducato del Lussemburgo, per la quale la società belga TRT aveva presentato l'offerta più bassa.*

*L'offerta veniva rifiutata dal Ministero dei lavori pubblici in quanto la società belga non era in possesso dell'autorizzazione governativa di stabilimento prevista dall'art. 1 del regolamento granducale 6 novembre 1974 e poiché i prezzi contenuti nell'offerta erano, agli occhi del Ministro dei lavori pubblici, anormalmente bassi ai sensi dell'art. 32, 5 e 6 comma del medesimo regolamento.*

*L'appalto veniva quindi assegnato dal Ministro, ad un consorzio di imprese lussemburghesi la cui offerta era ritenuta economicamente più vantaggiosa.*

*La società belga proponeva ricorso per annullare tale decisione, sostenendo che la respinta della sua offerta costituiva una violazione delle direttive del Consiglio 71/304 e 71/305.*

*La prima di queste mira a garantire la libera prestazione di servizi ponendo a carico degli Stati membri l'obbligo generale di sopprimere ogni restrizione all'accesso, mentre la seconda coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici.*

*La TRT sosteneva che l'imposizione di un'autorizzazione governativa prevista dal regolamento granducale aveva l'effetto di togliere efficacia all'art. 59 del Trattato CE (ora art. 57 TFUE), dato che la normativa comunitaria prevedeva soltanto, per un imprenditore che volesse partecipare ad un appalto di lavori pubblici, la presentazione dell'iscrizione nel registro professionale alle condizioni previste dalla legislazione dello Stato membro dove era stabilito.*

*Riguardo all'eventuale ostacolo alla libertà di prestazione dei servizi generato dall'imposizione di un'autorizzazione governativa, prevista da una norma interna, la Corte ha osservato:*

« 14. Va notato che la conclusione in tal modo desunta dall'interpretazione della direttiva 71/305 e conforme al sistema delle disposizioni del Trattato relative alle prestazioni di servizi. infatti, il subordinare, in uno stato membro, l'esecuzione di prestazioni di servizi da parte di una impresa stabilita in un altro stato membro al possesso dell'autorizzazione di stabilimento nel primo stato avrebbe la conseguenza di togliere ogni efficacia all'art. 59 del Trattato [ora art. 56 TFUE], il cui oggetto consiste proprio nell'eliminare le restrizioni alla libera prestazione di servizi da parte di persone non stabilite nello stato nel cui territorio deve essere fornita la prestazione.

15. La prima questione va pertanto risolta dichiarando che la direttiva del Consiglio 71/305 va interpretata nel senso che essa osta a che uno Stato membro possa pretendere da un offerente con

sede in un altro stato membro la prova del fatto che egli soddisfa le condizioni di cui agli artt. 23-26 di detta direttiva e relative alla sua buona reputazione e alla sua qualificazione professionale con mezzi, quale l'autorizzazione di stabilimento, diversi da quelli enunciati dalle disposizioni stesse ».

2 febbraio 1989, *Ian William Cowan c. Trésor public*, causa 186/87, Racc. 195.

*Durante un breve soggiorno a Parigi il cittadino britannico Cowan veniva aggredito e derubato all'uscita di una stazione della metropolitana parigina, riportando ferite gravi e un'invalidità permanente. Gli aggressori non venivano identificati. Egli chiedeva perciò un risarcimento allo Stato francese, secondo quanto disposto dal codice di procedura penale.*

*Detta norma (art. 706-3) stabiliva che è possibile ottenere un indennizzo dallo Stato francese quando una vittima di un'aggressione ha riportato una lesione personale con conseguenze di una certa gravità e il risarcimento non può essere ottenuto a nessun altro titolo.*

*Il procuratore del Tesoro davanti alla Commissione d'indennizzo sosteneva che il signor Cowan non rientrava nella previsione legislativa citata, poiché non era in possesso dei requisiti richiesti: non era cittadino francese o un cittadino straniero possessore del documento denominato tessera di residente.*

*Il Cowan invocava di conseguenza il divieto di discriminazione, sancito in particolare dall'art. 7 del Trattato CE. Egli sosteneva inoltre che i requisiti predetti impedivano ai turisti di recarsi liberamente in un altro Stato membro per fruirvi di prestazioni di servizi.*

*La Corte ha osservato:*

« 14. A norma dell'art. 7, il principio di non discriminazione spiega i suoi effetti “nel campo di applicazione del (...) trattato” e “senza pregiudizio delle disposizioni particolari dallo stesso previste “. Esprimendosi in questi termini, l'art. 7 rimanda segnatamente ad altre disposizioni del trattato che fanno concreta applicazione del principio generale da esso sancito a situazioni specifiche. Si tratta, fra l'altro, delle norme riguardanti la libera circolazione dei lavoratori, il diritto di stabilimento e la libera prestazione di servizi.

15. Quanto all'ultimo punto, nella sentenza 31 gennaio 1984 (cause riunite 286/82 e 26/83, Luisi e Carbone, Racc. 1984, pag. 377), la Corte ha dichiarato in primo luogo che la libera prestazione dei servizi comprende la libertà, per i destinatari dei servizi, di recarsi in un altro Stato membro per fruire ivi di un servizio ed, in secondo luogo, che in particolare i turisti vanno considerati destinatari di servizi. (...)

17. (...) Allorché il diritto comunitario garantisce la libertà per le persone fisiche di recarsi in un altro Stato membro, la tutela dell'integrità personale in detto Stato membro costituisce, alla stessa stregua dei cittadini e dei soggetti che vi risiedono, il corollario della libertà di circolazione. Ne discende che il principio di non discriminazione va applicato ai destinatari di servizi ai sensi del trattato quanto alla protezione contro i rischi di aggressione ed il diritto di ottenere una riparazione pecuniaria contemplata dal diritto nazionale allorché un'aggressione si sia verificata. La circostanza che l'indennizzo di cui è causa sia finanziato dal pubblico erario non può modificare il regime di tutela dei diritti garantiti dal trattato. (...)

19. A tale proposito, si deve ricordare che, se la legislazione penale e le norme di procedura penale, nel novero delle quali rientra la controversa disposizione nazionale, sono in linea di principio riservate alla competenza degli Stati membri, tuttavia dalla giurisprudenza costante della Corte (vedasi, fra l'altro, la sentenza 11 novembre 1981, causa 203/80, Casati, Racc. 1981, pag. 2595) risulta che il diritto comunitario pone dei limiti a tale competenza. Le norme considerate non possono infatti porre in essere discriminazioni nei confronti di soggetti cui il diritto comunitario attribuisce il diritto alla parità di trattamento né limitare le libertà fondamentali garantite dal diritto comunitario.

20. Da quanto esposto si evince che la questione pregiudiziale va risolta dichiarando che il principio di non discriminazione, sancito in particolare dall'art. 7 del trattato di Roma, deve essere

interpretato nel senso che uno Stato membro, per quanto riguarda i soggetti cui il diritto comunitario garantisce la libertà di recarsi in detto Stato, in particolare quali destinatari di servizi, non può subordinare la concessione di un indennizzo statale, volto alla riparazione del danno subito sul suo territorio dalla vittima di un'aggressione che le abbia cagionato una lesione personale, al requisito della titolarità di una tessera di residente o della cittadinanza di un paese che abbia concluso un accordo di reciprocità con questo Stato membro ».

25 luglio 1991, *Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda e altri c. Commissariaat voor de Media*, causa C-288/89, Racc. I-4007.

*Le questioni sorgevano nell'ambito di una controversia tra dieci esercenti di reti televisive via cavo e l'istituto olandese incaricato della sorveglianza sullo sfruttamento del cavo, il Commissariaat voor de Media, in merito ai requisiti imposti, alla diffusione dei messaggi pubblicitari contenuti nei programmi radiotelevisivi trasmessi dall'estero, dalla legge olandese 21 aprile 1987, che disciplinava la fornitura di programmi radiofonici e televisivi, il canone radiotelevisivo e le misure di sostegno dei mezzi di stampa.*

*Tale legge (in particolare l'art. 66) prevedeva tutta una serie di limitazioni riguardanti la diffusione di programmi, la pubblicità e i proventi da essa derivanti per gli esercenti di televisioni via cavo stranieri operanti in Olanda.*

*Gli esercenti delle emittenti suddetti reputavano tali requisiti in contrasto con le norme comunitarie sulla libera prestazione di servizi, in quanto tendevano ad ostacolarne l'esercizio a causa della diversa cittadinanza degli stessi o della diversa collocazione (in un altro Stato membro) della prestazione fornita.*

*Riguardo all'interpretazione dell'art. 59 del Trattato (ora art. 57 TFUE) al fine di individuarne l'ambito di applicazione ai servizi televisivi e alle limitazioni imposte dallo Stato olandese, la Corte ha osservato:*

« 17. Occorre rilevare anzitutto che i requisiti imposti dall'art. 66, n. 1, lett. b), seconda frase, della Mediawet implicano una doppia restrizione alla libera prestazione dei servizi. In primo luogo, essi impediscono agli esercenti di reti di distribuzione via cavo stabiliti in uno Stato membro di trasmettere programmi radiofonici o televisivi offerti da emittenti stabilite in altri Stati membri che non soddisfano i suddetti requisiti. In secondo luogo, essi limitano la facoltà di queste emittenti di programmare per conto di pubblicitari stabiliti in particolare nello Stato ricevente messaggi specificamente rivolti al pubblico dello Stato stesso.

18. (...) requisiti come quelli imposti dall'art. 66, n. 1, lett. b), seconda frase, della Mediawet integrano una restrizione alla libera prestazione dei servizi che rientra nell'ambito dell'art. 59 del Trattato. (...)

A - Sui requisiti relativi alla struttura degli enti radiotelevisivi stabiliti in altri Stati membri

25. L'imposizione di requisiti che incidono sulla struttura degli enti radiotelevisivi stranieri non può quindi essere considerata oggettivamente necessaria per tutelare l'interesse generale rappresentato dal mantenimento di un sistema radiotelevisivo nazionale che garantisce il pluralismo. (...)

B - Sui requisiti relativi ai messaggi pubblicitari

30. (...) restrizioni come quelle di cui è causa non sono giustificate da esigenze imperative d'interesse generale».

1 luglio 1993, *Anthony Hubbard c. Peter Hamburger*, causa C-20/92, Racc. I-3777.

*Le questioni sorgevano nell'ambito di un'azione giudiziaria promossa dal signor Hubbard contro il signor Hamburger in ordine all'immissione in possesso di beni ereditari.*

*Il signor Hubbard, sollicitor inglese, agiva in qualità di esecutore testamentario secondo il proprio diritto nazionale e chiedeva davanti al tribunale di Amburgo di entrare in possesso di beni ereditari che si trovavano nella Repubblica federale tedesca.*

*Il convenuto, il signor Hamburger, chiedeva il versamento di una cautio judicatum solvi in applicazione dell'art. 110 n. 1 del codice di procedura civile tedesco.*

*Secondo tale disposizione, i cittadini stranieri che promuovono un'azione davanti alle autorità giudiziarie tedesche devono, su richiesta del convenuto, versare una cauzione per le spese e gli onorari dell'avvocato.*

*L'attore della causa principale sosteneva che la richiesta di una cautio judicatum solvi determinava un ostacolo alla libera prestazione di servizi, poiché prima della prestazione della cauzione, il convenuto non era tenuto a concludere nel merito.*

*Investita della questione la Corte ha osservato:*

« 12. (...) nelle sentenze 26 febbraio 1991, cosiddette “guide turistiche”, Commissione/Francia, Commissione/Italia, Commissione/Grecia (causa C-154/89, Racc. pag. I-659, punto 10 della motivazione; causa C-180/89, Racc. pag. I-709, punto 9 della motivazione; causa C-198/89, Racc. pag. I-727, punto 10 della motivazione), la Corte ha dichiarato che l'art. 59 del Trattato [ora art. 56 TFUE] si applica in tutti i casi in cui un prestatore di servizi offra servizi sul territorio di uno Stato membro diverso da quello in cui è stabilito indipendentemente dal luogo in cui sono stabiliti i destinatari di tali servizi.

13. Qualora un siffatto servizio sia fornito da un professionista, e pertanto, come richiede l'art. 60 [ora art. 57 TFUE] del Trattato, dietro corrispettivo, si applica il principio di parità di trattamento sancito all'art. 59 [ora art. 56 TFUE].

14. Si deve poi constatare che il fatto, per uno Stato membro, di imporre il versamento di una cautio judicatum solvi ad un cittadino di un altro Stato membro, che, in qualità di esecutore testamentario, promuove un'azione dinanzi ad uno dei suoi organi giurisdizionali, mentre i cittadini nazionali non sono soggetti ad un obbligo del genere, costituisce una discriminazione in base alla cittadinanza vietata dagli artt. 59 e 60 [ora artt. 56 e 57 TFUE].

15. (...) gli artt. 59 e 60 [ora artt. 56 e 57 TFUE] devono essere interpretati nel senso che ostano a che uno Stato membro imponga il versamento di una cautio judicatum solvi ad un libero professionista, stabilito in un altro Stato membro, che promuove un'azione giudiziaria dinanzi ad uno dei suoi organi giurisdizionali per il solo motivo che tale professionista è cittadino di un altro Stato membro. (...)

17. (...) secondo una giurisprudenza costante il diritto al pari trattamento sancito dal diritto comunitario non può essere subordinato all'esistenza di un accordo di reciprocità concluso dagli Stati membri (v. sentenza 22 giugno 1972, causa 1/72, Frilli, Racc. pag. 457 e sentenza 2 febbraio 1989, causa 186/87, Cowan, Racc. pag. 195) ».

22 marzo 1994, *Commissione c. Spagna*, causa C-375/92, Racc. 923.

*Secondo il decreto spagnolo 31 gennaio 1964, recante approvazione del regolamento relativo all'esercizio di attività private di informazione turistica (BOE del 26 febbraio 1964, in prosieguo), per poter esercitare la professione di guida turistica-interprete occorre aver superato gli esami appositamente organizzati dal ministero dell'Informazione e del Turismo. A questi esami può accedere solo chi è in possesso della cittadinanza spagnola e il loro superamento dà luogo al rilascio di una tessera professionale. Inoltre, sebbene i gruppi di turisti possano essere accompagnati da una guida (correo de turismo) del loro paese, questa deve obbligatoriamente richiedere la collaborazione di una guida interprete di cittadinanza spagnola. L'esercizio di dette attività da parte di persone non autorizzate è punito con sanzioni.*

*Considerando tale normativa in contrasto con gli artt. 48, 52 e 59 del Trattato la Commissione*

*intimava al Governo spagnolo di presentare le sue osservazioni a riguardo.*

*Investita della questione la Corte ha osservato:*

« 19. Ai sensi degli artt. 7 e 11 del menzionato decreto del 1964, le attività di informazione turistica in qualità di guida turistica-interprete possono essere esercitate professionalmente solo da guide che abbiano superato l'esame richiesto e che possano comprovarlo mediante la tessera professionale prevista dall'art. 21 di detto decreto.

20. Basandosi sulla precedente giurisprudenza della Corte, la Commissione considera che il requisito di una tessera professionale, il cui conseguimento è subordinato al compimento di una formazione professionale comprovata da un esame, è in contrasto con l'art. 59 del Trattato [ora art. 56 TFUE], perché impedisce alle agenzie turistiche di fare ricorso a una guida indipendente non in possesso della tessera professionale, anche se esercita detta professione in un altro Stato membro, e obbliga le agenzie turistiche ad assumere guide in possesso della tessera professionale.

21. A questo proposito è sufficiente ricordare che, come rilevato dalla Corte nelle sentenze 26 febbraio 1991, nelle cause C-154/89, Commissione/Francia (Racc. pag. I-659); C-180/89, Commissione/Italia (Racc. pag. I-709); C-198/89, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-727), uno Stato viene meno agli obblighi che gli incombono ai sensi dell'art. 59 del Trattato [ora art. 56 TFUE] subordinando la prestazione di servizi della guida turistica che accompagna un gruppo di turisti provenienti da un altro Stato membro, quando tale prestazione consiste nel guidare detti turisti in luoghi diversi dai musei o monumenti storici visitabili solo con una guida specializzata, al possesso di una licenza professionale che presuppone l'acquisizione di una determinata formazione sancita da un diploma. »

28 aprile 1998, *Raymond Kohll c. Union des caisses de maladies (UCM)*, causa C-158/96, Racc. I-1935.

*Le questioni sollevate nascevano da una controversia tra il signor Kohll, cittadino lussemburghese, e l'UCM (ente che si occupa del rimborso delle spese mediche), cui egli era iscritto, in merito ad una domanda di autorizzazione redatta da un medico stabilito in Lussemburgo per consentire alla figlia minorenni di fruire di un trattamento praticato da un ortodontista stabilito a Treviri (Germania).*

*Con un provvedimento, in seguito al parere negativo dell'ufficio di controllo medico della previdenza sociale, la detta domanda veniva respinta poiché il trattamento indicato, da un lato non era urgente, dall'altro poteva essere prestato in Lussemburgo.*

*Il codice lussemburghese della previdenza sociale prevedeva infatti che, fatta eccezione per l'ipotesi in cui si trattasse di cure urgenti per malattie o per incidenti verificatesi all'estero, gli assicurati potevano farsi curare o rivolgersi ad un centro di cura all'estero solo se previamente autorizzati dal competente ente previdenziale.*

*Il signor Kohll interponeva appello giudicando la legge del codice lussemburghese della previdenza sociale (in particolare l'art. 20), in contrasto con le norme comunitarie sulla libera prestazione di servizi. Egli sosteneva che tale legge ostacolava, a causa della preventiva autorizzazione dell'ente previdenziale, la richiesta di un servizio medico all'estero, in contrasto con quanto disposto dagli artt. 59 e 60 del Trattato CE (ora artt. 56 e 57 TFUE).*

*L'UCM e i governi degli Stati membri, che presentavano le loro osservazioni, sostenevano invece che tale autorizzazione non ostacolava la libera prestazione di servizi nella Comunità, ma era necessaria per tenere sotto controllo le spese sanitarie e mantenere in equilibrio il bilancio del sistema previdenziale.*

*La Corte analizzava i limiti entro cui una legge, come quella in esame, poteva essere giustificata ed essere ritenuta compatibile con gli artt. 59 e 60 del Trattato (ora artt. 56 e 57 TFUE).*



« 33. (...) conformemente alla giurisprudenza della Corte, l'art. 59 del Trattato [ora art. 57 TFUE] osta all'applicazione di qualsiasi normativa nazionale che abbia l'effetto di rendere la prestazione di servizi tra Stati membri più difficile della prestazione di servizi puramente interna a uno Stato membro (sentenza 5 ottobre 1994, causa C-381/93, Commissione/Francia, Racc. pag. I-5145, punto 17). (...)»

41. (...) occorre rilevare che obiettivi di natura puramente economica non possono giustificare un ostacolo al principio fondamentale della libera prestazione dei servizi (v., in tal senso, sentenza 5 giugno 1997, causa C-398/95, SETTG, Racc. pag. I-3091, punto 23). Tuttavia, non può escludersi che un rischio di grave alterazione dell'equilibrio finanziario del sistema previdenziale possa costituire un motivo imperativo di interesse generale atto a giustificare tale ostacolo. (...)

45. (...) in forza degli artt. 56 e 66 del Trattato CE [ora art. 52 e 62 TFUE], gli Stati membri hanno la facoltà di limitare la libera prestazione dei servizi per motivi di sanità pubblica.

46. Tuttavia, questa facoltà non consente loro di sottrarre il settore della sanità pubblica, in quanto settore economico e dal punto di vista della libera prestazione dei servizi, all'applicazione del principio fondamentale della libera circolazione (v. sentenza 7 maggio 1986, causa 131/85, Gül, Racc. pag. 1573, punto 17). (...)

48. (...) i medici e i dentisti stabiliti in altri Stati membri devono godere di tutte le garanzie equivalenti a quelle concesse ai medici e ai dentisti stabiliti nel territorio nazionale ai fini della libera prestazione di servizi.

49. Ne consegue che una normativa come quella di cui alla causa principale non può essere giustificata da motivi di sanità pubblica al fine di proteggere la qualità delle prestazioni mediche offerte in altri Stati membri. (...)

54. (...) gli artt. 59 e 60 del Trattato [ora artt. 56 e 57 TFUE] ostano a una normativa nazionale la quale subordina all'autorizzazione dell'ente previdenziale dell'assicurato il rimborso, secondo le tariffe dello Stato d'iscrizione, delle prestazioni di cure dentarie fornite da un ortodontista stabilito in un altro Stato membro».

18 giugno 1998, *Corsica Ferries France SA c. Gruppo Antichi Ormeggiatori del porto di Genova Coop. arl e altri*, causa C-266/96, Racc. I-3981.

*Le questioni in oggetto sorgevano da una controversia sorta tra la Corsica Ferris, il gruppo degli ormeggiatori di Genova e di La Spezia e il Ministero dei Trasporti e della Navigazione.*

*La prima era una società di diritto francese che forniva, in quanto impresa di trasporto marittimo, un servizio di linea regolare mediante navi traghetto tra la Corsica e taluni porti italiani tra cui Genova e La Spezia. Le altre due erano imprese portuali che svolgevano il servizio di ormeggio e disormeggio delle navi nei rispettivi porti.*

*Nel periodo tra il 1994 e il 1996 la Corsica Ferris aveva pagato ai gruppi di ormeggiatori taluni importi per le operazioni suddette derivanti dagli scali in questi porti dalle navi che essa utilizzava.*

*La società francese effettuava i pagamenti con riserve esplicite, facendo presente che l'obbligo di ricorrere ai servizi di tali gruppi costituiva un ostacolo alla libera circolazione delle merci e alla libera prestazione dei servizi e che gli importi che le erano richiesti derivavano dall'applicazione di una tariffa non correlata al costo dei servizi effettivamente prestati ed adottata in violazione delle norme comunitarie sulla concorrenza.*

*Nel luglio del 1996 la Corsica Ferris presentava davanti al tribunale di Genova un ricorso mirante ad ottenere un decreto ingiuntivo di pagamento nei confronti delle due compagnie di ormeggiatori nonché del Ministero dei Trasporti e della Navigazione per il rimborso parziale delle somme pagate con l'aggiunta degli interessi. Tale decreto sarebbe stato giustificato, dall'attrice, dal carattere indebito del pagamento.*

*La società francese sosteneva infatti che le tariffe praticate nei due porti non avevano alcun nesso*

*con il costo dei servizi effettivamente resi alle navi dagli ormeggiatori, e che la variazione delle stesse da un porto all'altro, costituiva un ostacolo sia alla libera circolazione dei servizi, sia a quella delle merci; inoltre l'imposizione di tali pagamenti era contrario alle norme sulla concorrenza.*

*La Corte ha osservato:*

« 56. Secondo una giurisprudenza costante, l'art. 59 del Trattato [ora art. 56 TFUE] prescrive non solo l'eliminazione di qualsiasi discriminazione nei confronti del prestatore di servizi in base alla sua cittadinanza, ma anche la soppressione di qualsiasi restrizione, anche qualora essa si applichi indistintamente ai prestatori nazionali ed a quelli degli altri Stati membri, allorché essa sia tale da vietare o da ostacolare in altro modo le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro ove fornisce legittimamente servizi analoghi (v. sentenze 25 luglio 1991, causa C-76/90, Säger, Racc. pag. I-4221, punto 12, e 5 giugno 1997, C-398/95, SETTG, Racc. pag. I-3091, punto 16). (...)»

60. Per quanto riguarda l'eventuale esistenza di una restrizione alla libera prestazione dei servizi di trasporto marittimo, occorre osservare che il servizio di ormeggio costituisce un servizio tecnico nautico essenziale per il mantenimento della sicurezza nelle acque portuali, che presenta le caratteristiche di un servizio pubblico (l'universalità, la continuità, il soddisfacimento di esigenze di interesse pubblico, la regolamentazione e la sorveglianza da parte dell'autorità pubblica). Pertanto, con la riserva che il supplemento di prezzo rispetto al costo effettivo della prestazione corrisponda al supplemento di costo che il mantenimento di un servizio universale di ormeggio comporta, l'obbligo di far ricorso ad un servizio di ormeggio locale, anche se potesse costituire un impedimento o un ostacolo alla libera prestazione dei servizi di trasporto marittimo, potrebbe essere giustificato, ai sensi dell'art. 56 del Trattato CE [ora art. 52 TFUE], da considerazioni di pubblica sicurezza fatte valere dai gruppi di ormeggiatori sulla base delle quali è stata adottata la normativa nazionale sull'ormeggio.

61. Di conseguenza, occorre risolvere la seconda questione nel senso che le disposizioni del regolamento n. 4055/86 e dell'art. 59 del Trattato [ora art. 56 TFUE] non si oppongono ad una normativa di uno Stato membro quale quella di cui trattasi nella presente fattispecie, che impone alle imprese di trasporto marittimo stabilite in un altro Stato membro, quando le loro navi fanno scalo nei porti del primo Stato membro, di far ricorso contro corrispettivo ai servizi dei gruppi di ormeggiatori locali titolari di concessioni esclusive. Una tale normativa, anche se costituisse un ostacolo alla libera prestazione dei servizi di trasporto marittimo, sarebbe infatti giustificata da considerazioni di pubblica sicurezza ai sensi dell'art. 56 del Trattato [ora art. 52 TFUE].»

7 febbraio 2002, *Commissione c. Italia*, causa C-279/00, Racc. p. I-1425.

*La legge italiana n. 196/97 prevede l'obbligo, per le società che vogliono effettuare l'attività di fornitura di lavoro temporaneo, di iscrizione ad un albo presso il Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, previa autorizzazione del Ministero stesso.*

*Per ottenere tale autorizzazione le società devono: costituirsi come società di capitali o cooperative, includere nella denominazione sociale le parole «società di lavoro temporaneo», acquisire un capitale versato non inferiore a lire 1.000.000.000 ed avere sede legale o una sua dipendenza nel territorio dello Stato italiano. Devono inoltre versare, a garanzia dei lavoratori assunti e dei creditori, un deposito cauzionale di lire 700.000.000 presso un istituto di credito avente dipendenza nel territorio nazionale.*

*La Commissione, ritenendo che tale legge fosse incompatibile con gli artt. 59 (ora art. 56 TFUE) e 73B (ora art. 63 TFUE) del Trattato CE, invitava il governo italiano a presentare le sue osservazioni entro due mesi.*

*Il Governo italiano sosteneva che le suddette disposizioni di legge erano giustificate da motivi di ordine pubblico, mirando a garantire la tutela effettiva dei diritti dei lavoratori dal punto di vista della retribuzione e degli oneri sociali nei riguardi dell'impresa fornitrice di prestazioni di lavoro temporaneo.*

*Con parere motivato la Commissione, ritenendo insufficiente tale risposta, invitava la Repubblica italiana a conformarsi, entro due mesi dalla notifica del parere motivato, agli obblighi previsti dagli artt. 59 e 73B (ora artt. 56 e 63 TFUE) del Trattato CE.*

*Non ottenendo risposta la Commissione proponeva ricorso.*

*La Corte ha osservato:*

« Sul requisito della presenza della sede legale o di una dipendenza nel territorio nazionale

17. Al fine di statuire sulla fondatezza della prima censura della Commissione, occorre dichiarare che il requisito in base al quale le imprese fornitrici di lavoro temporaneo che intendono fornire lavoratori a utenti stabiliti in Italia devono avere la sede legale o una dipendenza nel territorio nazionale è direttamente in contrasto con la libera prestazione dei servizi in quanto rende impossibile la prestazione, in tale Stato membro, di servizi da parte delle imprese stabilite in altri Stati membri (v., in tal senso, sentenze Commissione/Belgio, citata, punto 27, e 29 maggio 2001, causa C-263/99, Commissione/Italia, Racc. pag. I-4195, punto 20).

18. Perché tale requisito, che, come la Corte ha ripetutamente statuito, è di fatto la negazione stessa della libertà fondamentale di prestazione dei servizi, sia ammissibile, occorre provare che esso costituisce una condizione indispensabile per raggiungere lo scopo perseguito (v. sentenze 9 luglio 1997, causa C-222/95, Parodi, Racc. pag. I-3899, punto 31, e 25 ottobre 2001, causa C-493/99, Commissione/Germania, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 19).

19. A tale proposito dalla giurisprudenza della Corte discende che la tutela dei lavoratori rientra tra i motivi imperativi d'interesse generale che possono giustificare una restrizione alla libera prestazione dei servizi (v., in particolare, sentenze Webb, punto 19; Collectieve Antennevoorziening Gouda, punto 14, citate, e 23 novembre 1999, cause riunite C-369/96 e C-376/96, Arblade e a., Racc. pag. I-8453, punto 36).

20. Si deve tuttavia constatare che il requisito della presenza della sede sociale o di una dipendenza nel territorio nazionale, quale risulta dall'art. 2, secondo comma, lett. a), della legge n. 196/97, va ben oltre quanto è necessario per conseguire l'obiettivo di tutela dei lavoratori adottato dal governo italiano. (...)

Sull'obbligo di effettuare un deposito cauzionale presso un istituto di credito che abbia la sua sede o una dipendenza nel territorio nazionale

27. La Commissione rileva che l'obbligo di effettuare un deposito cauzionale in Italia, quale previsto dall'art. 2, secondo comma, lett. c), della legge n. 196/97, è parimenti contrario all'art. 49 CE [ora art. 56 TFUE], in quanto esso costituisce manifestamente un ostacolo all'esercizio, in Italia, dell'attività di fornitura di lavoro temporaneo da parte di imprese stabilite in altri Stati membri, le quali dovrebbero già soddisfare i requisiti prescritti dalla normativa dello Stato nel quale esse sono stabilite.

28. Per analogia con la sentenza Svensson e Gustavsson, sopra citata, la Commissione osserva inoltre che l'obbligo di costituire una cauzione del genere presso un istituto di credito avente la sua sede o una dipendenza nel territorio nazionale è contrario sia all'art. 56 CE [ora art. 52 TFUE] sia all'art. 49 CE [ora art. 46 TFUE] e può essere giustificato solo dai motivi di interesse generale espressamente menzionati dall'art. 46 CE [ora art. 52 TFUE], in combinato disposto con l'art. 55 CE [ora art. 62 TFUE]. (...)

31. Risulta da una giurisprudenza costante che l'art. 49 CE [ora art. 56 TFUE] prescrive non solo l'eliminazione di qualsiasi discriminazione nei confronti del prestatore di servizi stabilito in un altro Stato membro in base alla sua cittadinanza, ma anche la soppressione di qualsiasi restrizione, anche qualora essa si applichi indistintamente ai prestatori nazionali e a quelli degli altri Stati membri, se sia tale da vietare, ostacolare o rendere meno attraenti le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro ove fornisce legittimamente servizi analoghi (v., in particolare, citate sentenze Parodi, punto 18, e Arblade e a., punto 33).

32. Orbene, è pacifico che l'obbligo di effettuare un deposito cauzionale, al quale è subordinata la

concessione dell'autorizzazione richiesta per esercitare in Italia l'attività di fornitura di lavoro temporaneo, è tale da ostacolare le attività di un prestatore stabilito in un altro Stato membro e costituisce pertanto una restrizione alla libera prestazione dei servizi ai sensi dell'art. 49 CE [ora art. 56 TFUE] (...)

41. Da tutte le suesposte considerazioni discende che la Repubblica italiana, avendo prescritto che le società fornitrici di prestazioni di lavoro temporaneo, stabilite in altri Stati membri, abbiano la sede legale o una dipendenza nel territorio nazionale e depositino una cauzione di ITL 700 milioni presso un istituto di credito avente la sede o una dipendenza nel territorio nazionale, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza degli artt. 49 CE [ora art. 56 TFUE] e 56 CE [ora art. 63 TFUE] ».

19 febbraio 2002, *J. C. Wouters, J. W. Savelbergh e Price Waterhouse Belastingadviseurs c. Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten*, causa C-309/99, Racc. 0000.

*La Samenwerkingverordening 1993 (regolamento sulla collaborazione) prevede espressamente con quali soggetti l'avvocato ha il diritto di instaurare o di mantenere in essere un rapporto di collaborazione. Tra questi non sono comprese le società di revisione contabile.*

*I signori Wouters e Savelbergh, avvocati olandesi, erano intenzionati ad instaurare rapporti di collaborazione, il primo con la Arthur Andersen & Co. Belastingadviseurs, il secondo con la PriceWaterhouse Belastingadviseurs BV. Per fare ciò chiedevano rispettivamente al comitato di vigilanza dell'ordine degli avvocati del circondario di Rotterdam e a quello di Amsterdam, la necessaria autorizzazione.*

*Tale autorizzazione veniva loro negata, poiché tali collaborazioni contrastavano con la Samenwerkingverordening 1993. Secondo i due comitati di vigilanza, infatti, i due avvocati avrebbero posto in essere un rapporto di collaborazione non solo con le divisioni legali delle due società, ma anche con le divisioni che si occupavano dell'attività di revisione contabile.*

*Investito della questione il Raad van State sospendeva il procedimento per sottoporla al giudizio della Corte.*

*La Corte ha osservato:*

« 99. Per quanto riguarda gli avvocati, occorre ricordare in via preliminare che, secondo una giurisprudenza costante, in mancanza di norme comunitarie specifiche in materia, ciascuno Stato membro rimane, in linea di principio, libero di disciplinare l'esercizio della professione d'avvocato nel proprio territorio (v. sentenze 12 luglio 1984, causa 107/83, Klopp, Racc. pag. 2971, punto 17, e Reisebüro Broede, già citata, punto 37). Le norme applicabili a tale professione possono pertanto differire notevolmente da uno Stato membro all'altro.

100. Secondo le concezioni vigenti nei Paesi Bassi, paese in cui l'ordine nazionale degli avvocati è incaricato dall'art. 28 dell'Advocatenwet di emanare la normativa che deve garantire il corretto esercizio della professione di avvocato, le regole essenziali adottate a tal fine sono in particolare il dovere di difendere il proprio cliente in piena indipendenza e nell'interesse esclusivo di quest'ultimo, quello, già menzionato, di evitare qualunque rischio di conflitto di interessi nonché il dovere di rispettare un rigoroso segreto professionale.

101. Tali obblighi deontologici hanno implicazioni non trascurabili sulla struttura del mercato dei servizi legali, e più in particolare sulla possibilità di esercitare congiuntamente la professione di avvocato e altre professioni liberali svolte su tale mercato.

102. Così, in forza di essi, l'avvocato si trova in una situazione di indipendenza nei confronti dei pubblici poteri, degli altri operatori e dei terzi, di cui non deve mai subire l'influenza. Egli deve offrire, a questo proposito, la garanzia che tutte le iniziative da lui prese in una pratica siano prese alla luce del solo interesse del cliente.

103. La professione dei revisori dei conti non è invece soggetta, in generale e più in particolare nei Paesi Bassi, ad obblighi deontologici analoghi. (...)

122. Supponendo che le disposizioni relative al diritto di stabilimento e/o quelle relative alla libera prestazione dei servizi siano applicabili ad un divieto di qualsiasi rapporto di collaborazione integrata tra gli avvocati e i revisori dei conti quale la Samenwerkingsverordening 1993 e che quest'ultima costituisca una restrizione all'una e/o all'altra di tali libertà, in ogni caso, tale restrizione apparirebbe giustificata dalle ragioni esposte ai punti 97-109 della presente sentenza.

123. Occorre pertanto risolvere le questioni settima, ottava e nona nel senso che gli artt. 52 e 59 del Trattato non ostano ad una normativa nazionale quale la Samenwerkingsverordening 1993, che vieta qualsiasi rapporto di collaborazione integrata tra gli avvocati e i revisori dei conti, dato che tale normativa ha potuto essere ragionevolmente considerata necessaria al buon esercizio della professione di avvocato così come organizzata nel paese interessato».

18 dicembre 2007, *Hans-Dieter Jundt e Hedwig Jundt c. Finanzamt Offenburg*, causa C-281/06, Racc. I-12231.

*I coniugi Jundt sono assoggettati congiuntamente all'imposta sul reddito in Germania. Il sig. Jundt, esercitando la professione forense a titolo principale in Germania, ove risiede, nel 1991 ha effettuato presso l'Università di Strasburgo 16 ore di lezione, per le quali ha ricevuto l'importo lordo di franchi francesi 5 760. Con l'avviso di accertamento d'imposta per l'esercizio fiscale 1991, l'autorità tedesca competente (Finanzamt Offenburg) ha sottoposto detto importo all'imposta sul reddito, ritenendo non applicabile l'esenzione di cui all'art. 3, punto 26 della legge relativa all'imposta sul reddito (Einkommensteuergesetz; in prosieguo: l'«EStG»), poiché si trattava di remunerazione percepita a titolo di rimborso spese in occasione dello svolgimento di un'attività d'insegnamento svolta a titolo accessorio proveniente da un'università stabilita in un altro Stato membro e non tedesca. I coniugi Jundt impugnavano la decisione e il giudice successivamente adito (Bundesfinanzhof) con ricorso per cassazione (Revision) dubitando della compatibilità della norma nazionale con il diritto comunitario e segnatamente con le norme del trattato sulla prestazione dei servizi, si rivolgeva in via pregiudiziale alla Corte di giustizia. Quest'ultima, in proposito, ha osservato:*

« 21. Con la prima questione, il giudice a quo chiede, in sostanza, se un'attività d'insegnamento svolta da un soggetto passivo di uno Stato membro al servizio di una persona giuridica di diritto pubblico, nel caso di specie un'università, situata in un altro Stato membro, rientri nell'ambito di applicazione dell'art. 49 CE [ora art. 56 TFUE] anche quando essa sia esercitata in via accessoria e quasi gratuita.

28. Al fine di stabilire se un'attività come quella controversa nella causa principale rientri nell'ambito di applicazione dell'art. 49 CE [ora art. 56 TFUE], occorre, in primo luogo, ricordare che la nozione di «servizi» ai sensi dell'art. 50 [ora art. 57 TFUE], primo comma, CE implica che si tratti di «prestazioni fornite normalmente dietro retribuzione» (sentenza 22 maggio 2003, causa C-355/00, *Freskot*, Racc. pag. I-5263, punto 54).

29. A tale riguardo è stato già dichiarato che, ai sensi di quest'ultima disposizione, la caratteristica essenziale della retribuzione va ravvisata nella circostanza che essa costituisce il corrispettivo economico della prestazione considerata (v., in particolare, sentenze 27 settembre 1988, causa 263/86, *Humbel et Edel*, Racc. pag. 5365, punto 17; 26 giugno 2003, causa C-422/01, *Skandia et Ramstedt*, Racc. pag. I-6817, punto 23; 11 settembre 2007, causa C-76/05, *Schwarz e Gootjes-Schwarz*, Racc. pag. I-6849, punto 38, nonché causa C-318/05, *Commissione/Germania*, Racc. pag. I-6957, punto 67).

30. In secondo luogo, si deve rilevare che la Corte ha escluso dalla nozione di «servizi», ai sensi dell'art. 50 CE [ora art. 57 TFUE], l'insegnamento impartito da taluni istituti parte di un sistema di

pubblica istruzione e interamente o principalmente finanziati da fondi pubblici (v., in tal senso, sentenze Humbel, cit., punto 18, nonché 7 dicembre 1993, causa C-109/92, Wirth, Racc. pag. I-6447, punti 15 e 16). La Corte ha pertanto precisato che, istituendo e mantenendo un tale sistema di pubblica istruzione, finanziato in generale dal bilancio pubblico e non dagli alunni o dai loro genitori, lo Stato non intendeva svolgere attività lucrative, bensì assolvere i propri compiti in campo sociale, culturale ed educativo nei confronti dei propri cittadini (v. sentenza Schwarz e Gootjes-Schwarz, cit., punto 39).

31. La causa principale, tuttavia, non verte sull'attività d'insegnamento delle università stesse, finanziate dal bilancio pubblico. Al contrario, detta causa, così come la normativa nazionale controversa nella causa principale, riguarda prestazioni fornite in via accessoria da persone fisiche cui le università si rivolgono per adempiere ai propri compiti istituzionali. Il pagamento di tali prestazioni può rappresentare una retribuzione da parte dell'università interessata. [...]

33. Per contro, contrariamente a quanto sembra ritenere il giudice a quo, non occorre, a tale proposito, che il prestatore persegua lo scopo di realizzare un guadagno (v., in particolare, sentenza 12 luglio 2001, causa C-157/99, Smits e Peerbooms, Racc. pag. I-5473, punti 50 e 52).

34. Da ciò che precede risulta che la causa principale, così come l'art. 3, punto 26, dell'ESTG, riguarda servizi forniti a fronte di una «retribuzione». La somma che il sig. Jundt ha ricevuto dall'università, per la sua attività di insegnante, anche ammettendo che quest'ultima sia stata svolta in via quasi gratuita, costituisce una retribuzione ai sensi dell'art. 50 CE [ora art. 57 TFUE], ossia un corrispettivo della prestazione da lui fornita.

35. In ultimo luogo, la circostanza che l'attività d'insegnamento sia esercitata per conto di un'università, persona giuridica di diritto pubblico, non ha per effetto la sottrazione del servizio reso all'ambito di applicazione dell'art. 49 CE [ora art. 56 TFUE].

36. Il giudice a quo esprime dubbi a questo riguardo, chiedendosi se prestazioni rese al servizio o per conto di un ente di diritto pubblico e che possono rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 45 CE [ora art. 51 TFUE], il quale va anch'esso preso in considerazione nel contesto della libera prestazione dei servizi, costituiscono prestazioni di servizi. A parere del giudice del rinvio, le prestazioni di cui trattasi sarebbero da considerare come «semi-pubbliche» e rientrerebbero fra le attività di diritto pubblico dello Stato.

37. A tale riguardo è importante indicare che se, ai sensi dell'art. 45 [ora art. 51 TFUE], primo comma, CE, in combinato disposto con l'art. 50 CE [ora art. 57 TFUE], la libera prestazione dei servizi non si estende alle attività che partecipano in uno Stato membro, sia pure occasionalmente, all'esercizio dei pubblici poteri, tale deroga deve tuttavia essere limitata alle attività che, considerate di per sé, costituiscono una partecipazione diretta e specifica all'esercizio di pubblici poteri (v., in particolare, sentenze 21 giugno 1974, causa 2/74, Reyners, Racc. pag. 631, punto 45; 31 maggio 2001, causa C-283/99, Commissione/Italia, Racc. pag. I-4363, punto 20, e 30 marzo 2006, causa C-451/03, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, Racc. pag. I-2941, punto 46).

38. Orbene, dalla giurisprudenza della Corte relativa all'art. 39 [ora art. 45 TFUE], n. 4, CE risulta che le attività civili d'insegnamento all'università non rientrano nell'ambito di applicazione di tale deroga (v., in questo senso, sentenze 30 maggio 1989, causa 33/88, Allué e Coonan, Racc. pag. 1591, punto 7, nonché 2 luglio 1996, causa C-290/94, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-3285, punto 34).

39. Occorre pertanto risolvere la prima questione posta nel senso che un'attività d'insegnamento svolta da un soggetto passivo di uno Stato membro al servizio di una persona giuridica di diritto pubblico, nel caso di specie un'università, situata in un altro Stato membro, rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 49 CE [ora art. 56 TFUE] anche se è esercitata in via accessoria e quasi gratuita. [...]

40. Con la sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede in sostanza se la restrizione alla libera prestazione dei servizi consistente nella circostanza che una normativa nazionale riservi l'applicazione di un'esenzione dall'imposta sul reddito alle retribuzioni versate, come corrispettivo di

un'attività d'insegnamento esercitata in via accessoria, da università, persone giuridiche di diritto pubblico, stabilite nel territorio nazionale, e la neghi allorché tali retribuzioni sono versate da un'università stabilita in un altro Stato membro, sia giustificata da motivi imperativi d'interesse generale. Il giudice del rinvio considera specificamente a tale riguardo il fatto che detto vantaggio fiscale si legittima solamente per effetto di un'attività prestata a favore di una persona giuridica di diritto pubblico nazionale. [...]

52. Secondo una costante giurisprudenza, l'art. 49 CE [ora art. 56 TFUE] osta all'applicazione di qualsiasi normativa nazionale che abbia l'effetto di rendere la prestazione di servizi tra gli Stati membri più difficile della prestazione di servizi puramente interna ad uno Stato membro (sentenze 5 ottobre 1994, causa C-381/93, Commissione/Francia, Racc. pag. I-5145, punto 17; 28 aprile 1998, causa C-158/96, Kohll, Racc. pag. I-1931 punto 33; Smits e Peerbooms, cit., punto 61; 3 ottobre 2002, causa C-136/00, Danner, Racc. pag. I-8147, punto 29, nonché 8 settembre 2005, cause riunite C-544/03 e C-545/03, Mobistar e Belgacom Mobile, Racc. pag. I-7723, punto 30).

53. A tale riguardo, è risultato pacifico dinanzi la Corte che, se un'attività d'insegnamento esercitata in via accessoria, come quella di cui alla causa principale, rientra nell'ambito di applicazione delle disposizioni del Trattato relative alla libera prestazione dei servizi, una disciplina nazionale quale l'art. 3, punto 26, dell'EstG restringe la libertà del sig. Jundt, così come garantita dall'art. 49 CE [ora art. 56 TFUE], di fornire i suoi servizi in un altro Stato membro in quanto lo priva di un vantaggio fiscale di cui godrebbe qualora offrisse i medesimi servizi nel suo Stato membro di appartenenza.

54. Del resto, lo stesso giudice del rinvio afferma che la normativa nazionale controversa nella causa principale, che si applica allo stesso modo ai soggetti nazionali e stranieri che svolgono attività presso persone giuridiche di diritto pubblico nazionali, introduce un trattamento meno favorevole dei servizi forniti a destinatari che si trovano in altri Stati membri rispetto al trattamento riservato a quelli prestati nel territorio nazionale e costituisce una restrizione alla libera prestazione dei servizi.

55. Si deve esaminare la questione se una siffatta restrizione alla libera prestazione dei servizi possa essere oggettivamente giustificata.

56. In tale contesto, occorre, in primo luogo, verificare se, come sostenuto dal governo tedesco, la restrizione prevista dalla normativa nazionale sia giustificata dal motivo imperativo di interesse generale che sarebbe rappresentato dalla promozione dell'insegnamento, della ricerca e dello sviluppo.

57. Siffatto argomento non può essere accolto.

58. Anche supponendo che lo scopo di promozione dell'insegnamento costituisca un motivo imperativo di interesse generale, affinché una misura restrittiva sia giustificata essa deve ciò non di meno rispettare il principio di proporzionalità, nel senso che dev'essere intesa a garantire la realizzazione dell'obiettivo che essa persegue e che non vada al di là di quanto è necessario per conseguirlo (sentenze 26 settembre 2000, causa C-478/98, Commissione/Belgio, Racc. pag. I-7587, punto 41, e 4 marzo 2004, causa C-334/02, Commissione/Francia, Racc. pag. I-2229, punto 28).

59. È vero che al punto 23 della [...] sentenza Laboratoires Fournier [10 marzo 2005, causa C-39/04, Racc. pag. I-2057], la Corte ha dichiarato che non si poteva escludere che la promozione della ricerca e dello sviluppo costituisca un motivo imperativo d'interesse generale. Essa ha, tuttavia, respinto l'argomento secondo cui uno Stato membro non può essere tenuto a promuovere la ricerca in un altro Stato membro e ha considerato che una normativa nazionale che riserva il vantaggio di un credito d'imposta alle sole attività di ricerca svolte nello Stato membro interessato costituisce una restrizione alla libera prestazione dei servizi. La Corte ha dichiarato una tale normativa direttamente contraria allo scopo della politica comunitaria nel settore della ricerca e dello sviluppo tecnologico, che, ai sensi dell'art. 163 [ora art. 179 TFUE], n. 2, CE, mira segnatamente all'eliminazione degli ostacoli fiscali alla cooperazione nell'ambito della ricerca.

60. Nel contesto della causa principale è importante ricordare che l'art. 149 [ora art. 165 TFUE], n. 1, CE, stabilisce che «la Comunità contribuisce allo sviluppo di un'istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, sostenendo ed integrando la loro

azione (...)» mentre, ai sensi dell'art. 149, n. [ora art. 165 TFUE] 2, CE, «l'azione della Comunità è intesa (...) a favorire la mobilità degli studenti e degli insegnanti (...)».

61. Una normativa di uno Stato membro come quella controversa nella causa principale è contraria a detti obiettivi dal momento che scoraggia gli insegnanti che svolgono la loro attività in via accessoria dal fruire delle loro libertà fondamentali per offrire i loro servizi in un altro Stato membro negando loro un vantaggio fiscale di cui avrebbero beneficiato qualora avessero prestato i medesimi servizi nel territorio nazionale.

62. La Corte ha già sottolineato l'importanza di tali obiettivi nel contesto dell'art. 18 CE [ora art. 21 TFUE]. Dopo avere ricordato che le facilitazioni previste dal Trattato in materia di circolazione dei cittadini dell'Unione non potrebbero dispiegare pienamente i loro effetti se un cittadino di uno Stato membro potesse essere dissuaso dall'avvalersene dagli ostacoli posti al suo soggiorno in un altro Stato membro a causa di una normativa del suo Stato d'origine che lo penalizzi per il solo fatto che egli ne abbia usufruito, la Corte ha, infatti, affermato che tale considerazione è particolarmente importante nel settore dell'istruzione, tenuto conto degli obiettivi perseguiti dagli artt. 3, n. 1, lett. q), CE e 149, n. 2, secondo trattino, CE, ovvero, in particolare, favorire la mobilità degli studenti e degli insegnanti (v., sentenza 23 ottobre 2007, cause riunite C-11/06 e C-12/06, Morgan e Bucher, Racc. pag. I-9161, punti 26 e 27 nonché giurisprudenza ivi citata).

63. Una normativa come quella controversa nella causa principale, esercitando un'influenza analoga a quella della normativa nazionale controversa nella causa in cui è stata pronunciata la citata sentenza *Laboratoires Fournier*, arreca pregiudizio alla libertà degli insegnanti che svolgono la loro attività in via accessoria di scegliere il luogo delle loro prestazioni di servizi all'interno della Comunità senza che sia stato dimostrato che, per raggiungere l'asserito obiettivo di promozione dell'insegnamento, risulti necessario riservare il beneficio dell'esenzione fiscale di cui alla causa principale ai soli soggetti passivi che svolgono un'attività in via accessoria d'insegnamento in università situate nel territorio nazionale.

64. Infatti è giocoforza constatare che il governo tedesco non ha fornito alcun argomento che consenta di dimostrare che l'obiettivo menzionato al punto precedente non potrebbe essere raggiunto senza la normativa controversa e che non potrebbe esserlo utilizzando mezzi alternativi che non incidano sulla scelta, da parte degli insegnanti che svolgono la loro attività in via accessoria, del luogo ove potrebbero fornire i loro servizi.

65. In secondo luogo, occorre verificare se la restrizione di cui trattasi nella causa principale possa essere giustificata dalla necessità di garantire la coerenza del regime tributario tedesco, così come prospettato dal giudice del rinvio.

66. Secondo il giudice del rinvio, l'art. 3, punto 26, dell'ESTG mira a sollevare lo Stato tedesco da alcune responsabilità ad esso incombenti per mezzo di una misura fiscale in quanto, da un lato, gli insegnanti che svolgono la loro attività in via accessoria godono di un'esenzione fiscale se insegnano in università pubbliche nazionali e, dall'altro, lo Stato tedesco ne trae un beneficio corrispondente, potendo provvedere ai compiti di insegnamento e di ricerca di tali università ad un prezzo modico. Il giudice del rinvio si chiede pertanto se, nella causa principale, non sussista un nesso diretto fra l'esenzione fiscale concessa al soggetto passivo in relazione alla sua attività d'insegnamento in via accessoria e la circostanza che detta attività d'insegnamento sia prestata a favore di una persona giuridica di diritto pubblico nazionale. In questa prospettiva si suppone, da un lato, che la prestazione del soggetto passivo, favorita dal vantaggio fiscale, giovi all'interesse comune e, dall'altro, che tale «vantaggio» di cui beneficerebbe l'interesse comune compensi lo svantaggio che rappresenterebbe la rinuncia all'imposta.

67. Al riguardo, si deve rammentare che, ai punti 28 e 21, rispettivamente, delle citate sentenze *Bachmann* e 28 gennaio 1992, *Commissione/Belgio*, la Corte ha riconosciuto che l'esigenza di salvaguardare la coerenza di un regime fiscale può giustificare una restrizione all'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal Trattato.

68. Tuttavia, secondo una costante giurisprudenza, affinché un argomento fondato su una siffatta



giustificazione possa essere accolto, occorre che sia dimostrata l'esistenza di un nesso diretto tra il beneficio tributario di cui trattasi e la compensazione di tale beneficio con un determinato prelievo fiscale (v., in questo senso, sentenze 23 febbraio 2006, causa C-471/04, Keller Holding, Racc. pag. I-2107, punto 40; 29 marzo 2007, causa C-347/04, Rewe Zentralfinanz, Racc. pag. I-2647, punto 62, e 11 ottobre 2007, causa C-443/06, Hollmann, Racc. pag. I-8491, punto 56).

69. Orbene, dal punto di vista della disciplina fiscale non esiste nesso diretto fra l'esenzione fiscale delle indennità a titolo di rimborso spese versate da università tedesche ed una compensazione di tale vantaggio con un determinato prelievo fiscale.

70. [...] nella causa principale viene semplicemente asserito che l'esenzione dall'imposta sul reddito è compensata dal vantaggio che lo Stato tedesco trae dalla circostanza che le attività d'insegnamento e di ricerca siano svolte da insegnanti in via accessoria. L'esistenza di un nesso così generico e indiretto fra il vantaggio fiscale per il soggetto passivo e il preteso beneficio per lo Stato membro non è sufficiente alla luce di quanto richiesto dalla giurisprudenza derivante dalla citata sentenza Bachmann.

71. L'argomento diretto a giustificare la restrizione al principio della libera prestazione dei servizi con la necessità di garantire la coerenza del regime tributario tedesco non può pertanto essere accolto.

72. Alla luce delle considerazioni che precedono, la circostanza che un vantaggio fiscale nazionale si applichi solamente qualora l'attività in parola sia prestata a favore di una persona giuridica di diritto pubblico nazionale non può giustificare la restrizione alla libera prestazione dei servizi.

73. Occorre pertanto risolvere la seconda questione posta nel senso che la restrizione alla libera prestazione dei servizi consistente nella circostanza che una normativa nazionale riservi l'applicazione di un'esenzione dall'imposta sul reddito alle retribuzioni versate, come corrispettivo di un'attività d'insegnamento esercitata in via accessoria, da università, persone giuridiche di diritto pubblico, stabilite nel territorio nazionale, e la neghi allorché tali retribuzioni sono versate da un'università stabilita in un altro Stato membro, non è giustificata da motivi imperativi d'interesse generale.[...]

79. Con la sua terza questione, il giudice del rinvio chiede in sostanza se la circostanza che gli Stati membri sono competenti per decidere autonomamente in merito all'organizzazione dei loro sistemi d'istruzione sia tale da rendere compatibile con il diritto comunitario una normativa nazionale che riserva il beneficio di un'esenzione fiscale ai soggetti passivi che esercitino attività al servizio o per conto di università pubbliche nazionali.

80. Secondo tale giudice, l'art. 3, punto 26, dell'ESStG può essere inteso quale espressione del potere degli Stati membri di decidere autonomamente come debba essere organizzato il loro sistema di istruzione, il che implicherebbe la libertà di limitare il beneficio di un'esenzione fiscale ai soggetti passivi che svolgono attività esercitate al servizio o per conto di un'università pubblica nazionale.

81. A tale riguardo occorre rilevare che, certamente, dall'art. 149 [ora art. 165 TFUE], n. 1, CE risulta che «la Comunità contribuisce allo sviluppo di un'istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, sostenendo ed integrando la loro azione nel pieno rispetto della responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione del sistema di istruzione, nonché delle loro diversità culturali e linguistiche».

82. Benché la competenza e la responsabilità degli Stati membri in detti ambiti non siano citate nell'art. 128 del Trattato CEE, che era la disposizione pertinente al momento dei fatti della causa principale, dal punto 19 della citata sentenza Gravier risulta che, all'epoca dei fatti della causa principale, il settore dell'istruzione e la politica dell'insegnamento non rientravano, di per sé, fra le materie che il Trattato CEE aveva sottoposto alla competenza delle istituzioni comunitarie.

83. Ciò considerato, come giustamente afferma la Commissione, una disposizione quale l'art. 3, punto 26, dell'ESStG non è una misura vertente sul contenuto dell'insegnamento o relativa all'organizzazione del sistema di istruzione. Si tratta di una misura tributaria di carattere generale, che concede un vantaggio fiscale nel caso in cui un singolo si dedichi ad attività a favore della collettività.

84. Infatti, rientrano nell'ambito di applicazione della normativa controversa nella causa

principale non solamente le indennità a titolo di rimborso spese versate per attività d'insegnamento da istituzioni pubbliche d'insegnamento e di ricerca, ma anche quelle versate in base ad altre attività e da altre istituzioni. Una siffatta normativa non è quindi di per sé espressione del potere di uno Stato membro di organizzare il proprio sistema di istruzione.

85. In ogni caso, indipendentemente dai suoi nessi effettivi o pretesi con gli ambiti di competenze riservate agli Stati membri, una normativa nazionale come quella controversa nella causa principale non sfugge all'applicazione del principio di libera prestazione dei servizi.

86. Gli Stati membri, infatti, sono tenuti ad utilizzare le competenze loro riservate nel rispetto del diritto comunitario e, segnatamente, delle disposizioni relative alla libera prestazione dei servizi. La Corte si è pronunciata in tal senso con riferimento a vari ambiti, fra i quali la fiscalità diretta e l'insegnamento (v., in particolare, citate sentenze Schwarz e Gootjes-Schwarz, punti 69 e 70, nonché Commissione/Germania, punti 85 e 86).

87. Di conseguenza, la competenza e la responsabilità di cui dispongono gli Stati membri relativamente all'organizzazione del loro sistema d'istruzione non possono avere l'effetto di sottrarre una disciplina fiscale come quella controversa nella causa principale dall'ambito di applicazione delle disposizioni del Trattato concernenti la libera prestazione dei servizi, né di rendere compatibile con il diritto comunitario il rifiuto di concedere i vantaggi fiscali pertinenti agli insegnanti che offrono i loro servizi presso le università di altri Stati membri.

88. Come risulta dai punti 61-63 della presente sentenza relativi alla mancanza di giustificazione di una normativa come quella controversa nella causa principale in base ad un motivo imperativo di interesse generale, anche qualora una siffatta normativa costituisse una misura connessa all'organizzazione del sistema d'istruzione, essa resterebbe ciò non di meno incompatibile con il Trattato in quanto essa incide sulla scelta degli insegnanti che svolgono la loro attività in via accessoria relativamente al luogo delle loro prestazioni di servizi.

89. Occorre pertanto risolvere la terza questione posta nel senso che la circostanza che gli Stati membri sono competenti per decidere autonomamente in merito all'organizzazione del loro sistema d'istruzione non è tale da rendere compatibile con il diritto comunitario una normativa nazionale che riserva il vantaggio di un'esenzione fiscale ai soggetti passivi che esercitano attività al servizio o per conto di università pubbliche nazionali».

29 gennaio 2008, *Productores de Música de España (Promusicae) c. Telefónica de España SAU*, causa C-275/06, Racc. I-271.

*La Promusicae è un'associazione senza scopo di lucro di cui fanno parte produttori ed editori di registrazioni musicali e di registrazioni audiovisive. Con lettera del 28 novembre 2005, essa ha presentato dinanzi al Tribunale commerciale n. 5 di Madrid (Juzgado de lo Mercantil n. 5 de Madrid) una domanda di accertamenti preliminari contro la Telefónica, una società commerciale la cui attività consiste, tra l'altro, nella fornitura di servizi di accesso a Internet. La Promusicae ha chiesto di ingiungere alla Telefónica di rivelare l'identità, l'indirizzo e «l'indirizzo IP», di talune persone alle quali quest'ultima forniva un servizio di accesso ad Internet nonché la data e l'ora di connessione. Secondo la Promusicae, tali persone utilizzavano il programma di scambio di archivi (cosiddetto «peer to peer» ovvero «P2P») denominato «KaZaA» e consentivano l'accesso, nelle cartelle condivise del loro computer, a fonogrammi i cui diritti patrimoniali di utilizzo spettavano ai soci della Promusicae. Quest'ultima ha affermato dinanzi al giudice del rinvio che gli utilizzatori del programma KaZaA commettono atti di concorrenza sleale e violano i diritti di proprietà intellettuale. Le suddette informazioni erano strumentali per consentire alla Promusicae di poter esercitare azioni civili contro le persone coinvolte. Con ordinanza 21 dicembre 2005, il Tribunale commerciale n. 5 di Madrid ha accolto la domanda di accertamenti preliminari presentata dalla Promusicae. La Telefónica ha proposto opposizione avverso tale ordinanza sostenendo che, in*

conformità alla legge 11 luglio 2002, n. 34, sui servizi della società dell'informazione e sul commercio elettronico (*Ley 34/2002 de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico*; in prosieguo: la «LSSI»), la trasmissione dei dati richiesti dalla Promusicae poteva essere autorizzata esclusivamente nell'ambito di un'indagine penale o per la tutela della pubblica sicurezza e della difesa nazionale, e non nel contesto di un procedimento civile o a titolo di accertamento preliminare relativo ad un siffatto procedimento. La Promusicae, di contro, ha affermato che l'art. 12 della LSSI dev'essere interpretato in conformità a varie disposizioni delle direttive 2000/31, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno («direttiva sul commercio elettronico»), 2001/29 sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione e 2004/48 sul rispetto dei diritti di proprietà intellettuale, nonché agli artt. 17, par. 2, e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 ossia testi che non consentono agli Stati membri di limitare l'obbligo di comunicazione dei dati in oggetto solamente ai fini previsti dal disposto di tale legge. In tale contesto, il Tribunale commerciale n. 5 di Madrid ha deciso di sospendere il procedimento e di chiedere in via pregiudiziale alla Corte di giustizia se il diritto comunitario, e specificamente gli artt. 15, par. 2, e 18 della direttiva 2000/31, l'art. 8, parr. 1 e 2, della direttiva 2001/29 l'art. 8 della direttiva 2004/48 nonché gli artt. 17, par. 2, e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, consentano agli Stati membri di circoscrivere all'ambito delle indagini penali o della tutela della pubblica sicurezza e della difesa nazionale - ad esclusione, quindi, dei processi civili - l'obbligo di conservare e mettere a disposizione i dati sulle connessioni ed il traffico generati dalle comunicazioni effettuate durante la prestazione di un servizio della società dell'informazione, che incombe agli operatori di rete e di servizi di comunicazione elettronica, ai fornitori di accesso alle reti di telecomunicazione ed ai fornitori di servizi di archiviazione di dati. La Corte, in particolare, ha osservato:

« 57. A tale proposito, occorre anzitutto rilevare che [...] le direttive richiamate dal giudice del rinvio sono dirette a far sì che gli Stati membri garantiscano, soprattutto nella società dell'informazione, l'effettiva tutela della proprietà intellettuale e, in particolare, del diritto d'autore. Tuttavia, dagli artt. 1, n. 5, lett. b), della direttiva 2000/31, 9 della direttiva 2001/29 e 8, n. 3, lett. e), della direttiva 2004/48 risulta che siffatta tutela non può pregiudicare gli obblighi relativi alla tutela dei dati personali.

58. È vero che l'art. 8, n. 1, della direttiva 2004/48 richiede che gli Stati membri assicurino che, nel contesto dei procedimenti riguardanti la violazione di un diritto di proprietà intellettuale e in risposta a una richiesta giustificata e proporzionata del richiedente, l'autorità giudiziaria competente possa ordinare che siano fornite informazioni sull'origine e sulle reti di distribuzione di merci o di prestazione di servizi che violano un diritto di proprietà intellettuale. Tuttavia, da tali disposizioni, che devono essere lette in combinato disposto con quelle del paragrafo 3, lett. e), dello stesso articolo, non risulta un dovere, in capo agli Stati membri, di prevedere, per garantire l'effettiva tutela del diritto d'autore, l'obbligo di comunicare dati personali nel contesto di un procedimento civile.

59. Neppure il testo degli artt. 15, n. 2, e 18 della direttiva 2000/31, né quello dell'art. 8, nn. 1 e 2, della direttiva 2001/29, richiedono che gli Stati membri istituiscano un siffatto obbligo.

60. Quanto agli artt. 41, 42 e 47 dell'Accordo ADPIC [Accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio (in prosieguo: l'«Accordo ADPIC»), che costituisce l'allegato 1 C dell'Accordo che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), firmato a Marrakech il 15 aprile 1994 e approvato con la decisione del Consiglio 22 dicembre 1994, 94/800/CE, relativa alla conclusione a nome della Comunità europea, per le materie di sua competenza, degli accordi dei negoziati multilaterali dell'Uruguay Round (1986-1994)], fatti valere dalla Promusicae, alla luce dei quali devono essere interpretate, nella misura del possibile, le norme comunitarie che disciplinano - al pari delle disposizioni richiamate nella presente domanda di pronuncia pregiudiziale - un settore al quale si applica il detto accordo (v., in tal senso, sentenze 14

dicembre 2000, cause riunite C-300/98 e C-392/98, Dior e a., Racc. pag. I-11307, punto 47, nonché 11 settembre 2007, causa C-431/05, Merck Genéricos – Produtos Farmacêuticos, Racc. pag. I-7001, punto 35), se è vero che essi impongono la tutela effettiva della proprietà intellettuale e l'istituzione di diritti di ricorso giurisdizionale per assicurare il rispetto di quest'ultima, essi non contengono tuttavia disposizioni che impongano di interpretare le suddette direttive nel senso che vincolano gli Stati membri ad istituire un obbligo di comunicare dati personali nel contesto di un procedimento civile. [...]

61. Occorre osservare che nella sua domanda di pronuncia pregiudiziale il giudice del rinvio fa riferimento agli artt. 17 e 47 della Carta, il primo dei quali riguarda la tutela del diritto di proprietà, in particolare della proprietà intellettuale, e il secondo il diritto ad un ricorso effettivo. Occorre ritenere che, così facendo, il detto giudice voglia capire se l'interpretazione delle tre direttive fatte valere – secondo la quale gli Stati membri non sono tenuti ad istituire, per garantire l'effettiva tutela del diritto d'autore, un obbligo di comunicare dati personali nel contesto di un procedimento civile – non comporti una violazione del diritto fondamentale di proprietà e del diritto fondamentale ad una tutela giurisdizionale effettiva.

62. A tale riguardo va ricordato che il diritto fondamentale di proprietà, di cui fanno parte i diritti di proprietà intellettuale, come il diritto d'autore (v., in tal senso, sentenza 12 settembre 2006, causa C-479/04, Laserdisken, Racc. pag. I-8089, punto 65), e il diritto fondamentale alla tutela giurisdizionale effettiva costituiscono principi generali del diritto comunitario (v. in tal senso, rispettivamente, sentenze 12 luglio 2005, cause riunite C-154/04 e C-155/04, Alliance for Natural Health e a., Racc. pag. I-6451, punto 126 e giurisprudenza ivi citata, nonché 13 marzo 2007, causa C-432/05, Unibet, Racc. pag. I-2271, punto 37 e giurisprudenza ivi citata).

63. Tuttavia, occorre rilevare che nella controversia in relazione alla quale il giudice del rinvio ha sollevato tale questione risulta coinvolto, oltre ai due suddetti diritti, anche un altro diritto fondamentale, vale a dire quello che garantisce la tutela dei dati personali e, quindi, della vita privata.

64. Ai sensi del secondo 'considerando' della direttiva 2002/58, quest'ultima mira a rispettare i diritti fondamentali e si attiene ai principi riconosciuti in particolare dalla Carta. Segnatamente, essa mira a garantire il pieno rispetto dei diritti delineati agli artt. 7 e 8 di tale Carta. L'art. 7 di quest'ultima riproduce in sostanza l'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, il quale garantisce il diritto al rispetto della vita privata, mentre l'art. 8 della Carta proclama espressamente il diritto alla tutela dei dati personali.

65. Pertanto, la domanda di pronuncia pregiudiziale in esame solleva la questione della necessaria conciliazione degli obblighi connessi alla tutela di diversi interessi fondamentali: da una parte, il diritto al rispetto della vita privata e, dall'altra, i diritti alla tutela della proprietà e ad un ricorso effettivo.

66. I meccanismi che consentono di trovare un giusto equilibrio tra questi diversi diritti e interessi sono contenuti, da un lato, nella stessa direttiva 2002/58, in quanto essa prevede norme che stabiliscono in quali situazioni ed in qual misura il trattamento dei dati personali è lecito e quali salvaguardie devono essere previste, nonché nelle tre direttive menzionate dal giudice del rinvio, che fanno salvo il caso in cui le misure adottate per tutelare i diritti che esse disciplinano inciderebbero sulla tutela dei dati personali. Dall'altro lato, tali meccanismi devono risultare dall'adozione, da parte degli Stati membri, di disposizioni nazionali che garantiscano la trasposizione di queste direttive e dall'applicazione di queste da parte delle autorità nazionali (v. in tal senso, per ciò che riguarda la direttiva 95/46, sentenza Lindqvist, [6 novembre 2003, causa C-101/01, Racc. pag. I-12971] punto 82).

67. Per quanto riguarda le dette direttive, le loro disposizioni presentano un carattere relativamente generico, in quanto devono applicarsi a un gran numero di situazioni diverse che possono presentarsi nell'insieme degli Stati membri. Esse contengono quindi logicamente norme che lasciano agli Stati membri il necessario margine di discrezionalità per definire misure di recepimento che possano essere adattate alle diverse situazioni possibili (v., in tal senso, sentenza Lindqvist, cit.,

punto 84).

68. Di conseguenza, gli Stati membri sono tenuti, in occasione della trasposizione delle suddette direttive, a fondarsi su un'interpretazione di queste ultime tale da garantire un giusto equilibrio tra i diversi diritti fondamentali tutelati dall'ordinamento giuridico comunitario. Inoltre, in sede di attuazione delle misure di recepimento di tali direttive, le autorità e i giudici degli Stati membri devono non solo interpretare il loro diritto nazionale in modo conforme alle dette direttive, ma anche provvedere a non fondarsi su un'interpretazione di esse che entri in conflitto con i summenzionati diritti fondamentali o con gli altri principi generali del diritto comunitario, come, ad esempio, il principio di proporzionalità (v., in tal senso, sentenze Lindqvist, cit., punto 87, e 26 giugno 2007, causa C-305/05, *Ordre des barreaux francophones et germanophone e a.*, Racc. pag. I-5305, punto 28).

69. D'altronde, a tale riguardo occorre ricordare che il legislatore comunitario ha espressamente richiesto, ai sensi dell'art. 15, n. 1, della direttiva 2002/58, che le misure previste da tale paragrafo siano adottate dagli Stati membri nel rispetto dei principi generali del diritto comunitario, compresi quelli di cui all'art. 6, nn. 1 e 2, UE.

70. Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre risolvere la questione sottoposta dichiarando che le direttive 2000/31, 2001/29, 2004/48 e 2002/58 non impongono agli Stati membri, in una situazione come quella oggetto della causa principale, di istituire un obbligo di comunicare dati personali per garantire l'effettiva tutela del diritto d'autore nel contesto di un procedimento civile. Tuttavia, il diritto comunitario richiede che i detti Stati, in occasione della trasposizione di queste direttive, abbiano cura di fondarsi su un'interpretazione delle medesime tale da garantire un giusto equilibrio tra i diversi diritti fondamentali tutelati dall'ordinamento giuridico comunitario. Poi, in sede di attuazione delle misure di trasposizione delle dette direttive, le autorità e i giudici degli Stati membri devono non solo interpretare il loro diritto nazionale in modo conforme a tali direttive, ma anche evitare di fondarsi su un'interpretazione di esse che entri in conflitto con i detti diritti fondamentali o con gli altri principi generali del diritto comunitario, come il principio di proporzionalità ».

31 gennaio 2008, *Centro Europa 7 Srl c. Ministero delle Comunicazioni e Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e Direzione generale per le concessioni e le autorizzazioni del Ministero delle Comunicazioni*, causa C-380/05, Racc. I-349.

*La Centro Europa 7 Srl (in prosieguo: la «Centro Europa 7»), una società italiana attiva nel settore delle trasmissioni radiotelevisive, otteneva dalle competenti autorità nazionali un'autorizzazione a trasmettere in tecnica analogica ma non è mai stata in grado di trasmettere, in mancanza di assegnazione di radiofrequenze. La Centro Europa 7 proponeva, quindi, dinanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio un ricorso diretto, segnatamente, a far dichiarare il suo diritto ad ottenere l'assegnazione delle frequenze ed il risarcimento del danno subito. Il ricorso veniva respinto. Il Consiglio di Stato, successivamente adito, si è rivolto alla Corte di giustizia ponendo alcuni quesiti pregiudiziali relativi all'interpretazione dell'art. 49 CE (ora art. 56 TFUE) e del nuovo quadro normativo comune per i servizi di comunicazione elettronica, per le reti di comunicazione elettronica e per le risorse e i servizi correlati (in prosieguo: il «NQNC») che si compone della direttiva 2002/21, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (in prosieguo: la «direttiva “quadro”»), della direttiva 2002/20, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (in prosieguo: la «direttiva “autorizzazioni”»), e della direttiva 2002/77, relativa alla concorrenza nei mercati delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica (in prosieguo: la «direttiva “concorrenza”»), al fine, sostanzialmente, di poter verificare la compatibilità rispetto a tali disposizioni della normativa nazionale e segnatamente della legge n. 249/199, della legge n. 352/2003 e della legge n. 112/2004, la*

*cui applicazione comporta che un operatore titolare di una concessione si trovi, in mancanza di assegnazione delle frequenze di trasmissione, nell'impossibilità di trasmettere. La Corte ha, in particolare, osservato:*

« 64. [In via preliminare] si deve verificare la competenza della Corte nel presente procedimento a pronunciarsi sull'art. 49 CE [ora art. 56 TFUE], dato che è pacifico che tutti gli elementi della controversia principale sono circoscritti al territorio di un solo Stato membro.

65. In effetti, in linea generale, una normativa nazionale quale quella di cui alla causa principale, che si applica indistintamente ai cittadini italiani e ai cittadini degli altri Stati membri, deve risultare conforme alle disposizioni relative alla libera prestazione dei servizi istituite dal Trattato solo in quanto si applichi a situazioni che hanno un collegamento con gli scambi intracomunitari (sentenze 15 dicembre 1982, causa 286/81, *Oosthoek's Uitgeversmaatschappij*, Racc. pag. 4575, punto 9, e 11 settembre 2003, causa C-6/01, *Anomar e a.*, Racc. pag. I-8621, punto 39).

66. Ebbene, non si può escludere che, nella causa principale, imprese stabilite in Stati membri diversi dalla Repubblica italiana siano state o siano interessate a fornire i servizi di cui si tratta (v., in tal senso, sentenze 25 aprile 1996, causa C-87/94, *Commissione/Belgio*, Racc. pag. I-2043, punto 33, e 13 ottobre 2005, causa C-458/03, *Parking Brixen*, Racc. pag. I-8585, punto 55).

67. La constatazione di un collegamento con gli scambi intracomunitari sarà presunta qualora il mercato di cui trattasi presenti un interesse transfrontaliero certo (sentenza 13 novembre 2007, causa C-507/03, *Commissione/Irlanda*, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 29), quale dev'essere verificato dal giudice del rinvio.

68. In ogni caso, occorre rispondere alla seconda questione sottoposta alla Corte nel presente procedimento nella parte in cui essa riguarda l'art. 49 CE [oggi art. 56 TFUE].

69. Infatti, una risposta siffatta potrebbe essere utile al giudice del rinvio nell'ipotesi in cui il proprio diritto nazionale imponesse di riconoscere ad un cittadino italiano gli stessi diritti di cui godrebbe in base al diritto comunitario, nella medesima situazione, un cittadino di un altro Stato membro (sentenze 5 dicembre 2000, causa C-448/98, *Guimont*, Racc. pag. I-10663, punto 23; 5 marzo 2002, cause riunite C-515/99, da C-519/99 a C-524/99 e da C-526/99 a C-540/99, *Reisch e a.*, Racc. pag. I-2157, punto 26; *Anomar e a.*, cit., punto 41; *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti*, cit., punto 29, nonché *Cipolla e a.*, cit., punto 30).

70. Di conseguenza, la Corte è competente a pronunciarsi sull'interpretazione dell'art. 49 CE [ora art. 56 TFUE. [...]]

78. Per fornire una soluzione utile al giudice del rinvio in merito a tali questioni, si deve ricordare che il Trattato non impone l'abolizione assoluta dei monopoli nazionali che presentano carattere commerciale, ma dispone il loro riordino in modo da escludere qualsiasi discriminazione fra i cittadini degli Stati membri per quanto riguarda le condizioni relative all'approvvigionamento e allo smercio (sentenza 23 ottobre 1997, causa C-189/95, *Franzén*, Racc. pag. I-5909, punto 38 e giurisprudenza ivi citata).

79. Tuttavia, l'art. 49 CE [ora art. 56 TFUE] osta all'applicazione di qualsiasi normativa nazionale che abbia l'effetto di rendere la prestazione di servizi tra Stati membri più difficile della prestazione di servizi puramente interna ad uno Stato membro (sentenza 8 settembre 2005, cause riunite C-544/03 e C-545/03, *Mobistar e Belgacom Mobile*, Racc. pag. I-7723, punto 30).

80. Nel settore delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica tali principi sono stati attuati dal NQNC.

81. L'art. 8 della direttiva «quadro» prescrive, infatti, agli Stati membri l'obbligo di assicurarsi che le autorità nazionali di regolamentazione adottino tutte le ragionevoli misure intese a promuovere la concorrenza nella fornitura dei servizi di comunicazione elettronica, garantendo che non abbiano luogo distorsioni e restrizioni della concorrenza nel settore delle comunicazioni elettroniche e rimuovendo gli ostacoli residui che si frappongono alla fornitura dei detti servizi a livello europeo.

82. Parimenti, l'art. 2, n. 2, della direttiva «concorrenza» obbliga gli Stati membri ad adottare i

provvedimenti necessari affinché a ciascuna impresa sia garantito il diritto di prestare servizi di comunicazione elettronica o di installare, ampliare o fornire reti di comunicazione elettronica.

83. L'art. 3, n. 1, della direttiva «autorizzazioni» obbliga peraltro gli Stati membri a garantire la libertà di fornire reti e servizi di comunicazione elettronica e vieta loro di impedire alle imprese di fornire tali reti o tali servizi, salvo quando ciò si renda necessario per i motivi di cui all'art. 46 [ora art. 52 TFUE], n. 1, CE.

84. A tal fine, l'art. 3, n. 2, della direttiva «autorizzazioni» precisa che la fornitura di reti o di servizi di comunicazione elettronica può essere assoggettata soltanto ad un'autorizzazione generale.

85. Su tale punto va precisato che, nel settore delle trasmissioni televisive, la libera prestazione di servizi, come sancita all'art. 49 CE [ora art. 56 TFUE] e attuata in tale settore dal NQNC, esige non solo la concessione di autorizzazioni alla trasmissione, ma altresì l'assegnazione di frequenze di trasmissione.

86. Infatti, in mancanza di frequenze di trasmissione, un operatore non può esercitare in modo effettivo i diritti conferitigli dal diritto comunitario circa l'accesso al mercato della trasmissione televisiva.

87. A tal fine, l'art. 9, n. 1, della direttiva «quadro» prevede che «[g]li Stati membri provved[a]no alla gestione efficiente delle radiofrequenze per i servizi di comunicazione elettronica nel loro territorio».

88. Allo stesso modo, l'art. 5, n. 1, della direttiva «autorizzazioni» precisa che, ogni qualvolta sia possibile e soprattutto qualora il rischio di interferenze dannose sia trascurabile, gli Stati membri si astengono dal subordinare l'uso delle frequenze radio alla concessione di diritti d'uso individuali, includendo invece le condizioni d'uso di tali frequenze nell'autorizzazione generale.

89. Peraltro, l'art. 4, punto 1, della direttiva «concorrenza» vieta agli Stati membri di concedere diritti esclusivi o speciali di uso di frequenze radio per la fornitura di servizi di comunicazione elettronica.

90. Nel presente procedimento, il giudice del rinvio interroga la Corte sui criteri attuati per la concessione delle frequenze radio al fine di operare sul mercato delle trasmissioni televisive in tecnica analogica.

91. Da un lato, il giudice del rinvio non interroga la Corte sui criteri attuati, in applicazione della legge n. 249/1997, per la concessione dei diritti ad operare sul mercato delle trasmissioni televisive in tecnica analogica. Tali criteri non sono neanche contestati dalla Centro Europa 7, né dinanzi al giudice del rinvio né nelle osservazioni presentate alla Corte, dato che proprio in applicazione di detti criteri essa ha ricevuto una concessione.

92. La Corte non è quindi tenuta a pronunciarsi su tali criteri.

93. Il giudice del rinvio nutre dubbi circa la compatibilità con il diritto comunitario della legge n. 249/1997 solo per la parte in cui il suo art. 3, n. 7, ha istituito un regime transitorio in favore delle reti esistenti, che ha avuto l'effetto di impedire agli operatori sprovvisti di frequenze radio, come la Centro Europa 7, l'accesso al mercato di cui trattasi.

94. Dall'altro lato, il giudice del rinvio interroga la Corte sui criteri attuati, in applicazione della legge n. 112/2004, per la concessione dei diritti ad operare sul mercato delle trasmissioni televisive in tecnica digitale e in tecnica analogica solo nei limiti in cui tali criteri hanno consolidato il regime transitorio istituito a favore delle reti esistenti dall'art. 1 del decreto legge n. 352/2003, il quale ha avuto l'effetto di ostacolare l'assegnazione ad operatori pur provvisti di concessioni assegnate in applicazione della legge n. 249/1997 di frequenze radio per operare sul mercato delle trasmissioni televisive in tecnica analogica.

95. A tal riguardo, occorre rilevare che l'applicazione in successione dei regimi transitori istituiti dagli artt. 3, n. 7, della legge n. 249/1997 e 1 del decreto legge n. 352/2003 a favore delle reti esistenti ha avuto l'effetto di impedire agli operatori sprovvisti di frequenze di trasmissione l'accesso al mercato di cui trattasi.

96. Si deve altresì considerare che, prevedendo un'autorizzazione generale ad operare sul mercato

dei servizi radiotelevisivi a favore delle sole reti esistenti, l'art. 23, n. 5, della legge n. 112/2004 ha consolidato l'effetto restrittivo constatato al punto precedente.

97. Infatti, da un lato, limitando di fatto il numero di operatori che possono trasmettere sul mercato di cui trattasi, tali misure sono e/o sono state idonee ad ostacolare la prestazione di servizi nel settore delle trasmissioni radiotelevisive.

98. Dall'altro lato, tali misure hanno e/o hanno avuto l'effetto di immobilizzare le strutture del mercato nazionale e di proteggere la posizione degli operatori nazionali già attivi sul detto mercato.

99. Di conseguenza, l'art. 49 CE [ora art. 56 TFUE] e, a decorrere dal momento della loro applicabilità, gli artt. 9, n. 1, della direttiva «quadro», 5, n. 1, della direttiva «autorizzazioni» e 4, punto 1, della direttiva «concorrenza» ostano a tali misure, a meno che esse siano giustificate.

100. A tal riguardo, occorre rammentare che, secondo la giurisprudenza della Corte, un sistema di concessioni che limita il numero degli operatori nel territorio nazionale può essere giustificato da obiettivi di interesse generale (v., in tal senso, sentenza Placanica e a., [sentenza 6 marzo 2007, cause riunite C-338/04, C-359/04 e C-360/04, Placanica e a., Racc. pag. I-1891], punto 53), purché le restrizioni che ne derivano siano appropriate e non vadano oltre quanto necessario per il raggiungimento di detti obiettivi.

101. Così, il NQNC consente espressamente agli Stati membri, ai sensi dell'art. 1, n. 3, della direttiva «quadro», di adottare o mantenere in vigore, nel rispetto del diritto comunitario, disposizioni che perseguono obiettivi di interesse generale relativi, in particolare, alla politica audiovisiva.

102. Parimenti, l'art. 5, n. 2, primo comma, della direttiva «autorizzazioni» consente agli Stati membri di procedere all'attribuzione di diritti di uso delle frequenze su base individuale al fine di rispettare l'obiettivo di un uso efficiente delle stesse, come rammentato dalla direttiva «quadro».

103. Tuttavia, [...], per essere giustificato, un regime del genere, che in linea di principio contravviene all'art. 49 CE e al NQNC, non deve solo obbedire a obiettivi di interesse generale, ma deve anche essere organizzato sulla base di criteri obiettivi, trasparenti, non discriminatori e proporzionati (v., in tal senso, sentenza Placanica e a., citata, punto 49 e giurisprudenza ivi citata).

104. Così, l'art. 9, n. 1, della direttiva «quadro» dispone che gli Stati membri provvedono a che l'allocazione e l'assegnazione delle frequenze radio da parte delle autorità nazionali di regolamentazione siano fondate su criteri obiettivi, trasparenti, non discriminatori e proporzionati.

105. Inoltre, qualora sia necessario concedere diritti individuali d'uso delle frequenze radio, tali diritti devono essere attribuiti, ai sensi dell'art. 5, n. 2, secondo comma, della direttiva «autorizzazioni», «mediante procedure pubbliche, trasparenti e non discriminatorie».

106. Analogamente, ai sensi dell'art. 7, n. 3, della direttiva «autorizzazioni», «[q]ualora sia necessario concedere i diritti d'uso delle frequenze radio solo in numero limitato, gli Stati membri ne effettuano l'assegnazione in base a criteri di selezione obiettivi, trasparenti, proporzionati e non discriminatori».

107. Tale esigenza è confermata dall'art. 4, punto 2, della direttiva «concorrenza», ai termini del quale «l'attribuzione delle frequenze radio per i servizi di comunicazione elettronica si fonda su criteri obiettivi, trasparenti, non discriminatori e proporzionati».

108. Orbene, nella causa principale, emerge dagli elementi forniti dal giudice del rinvio che, in applicazione della legge n. 249/1997, l'attribuzione delle frequenze ad un numero limitato di operatori non è stata effettuata in base a criteri siffatti.

109. Infatti, da un lato, le dette frequenze sono state assegnate di fatto alle reti esistenti in applicazione del regime transitorio istituito all'art. 3, n. 7, della legge n. 249/1997, sebbene a talune di tali reti non fosse stata rilasciata la concessione ai sensi di tale legge.

110. Dall'altro lato, ad operatori come la Centro Europa 7 non sono state attribuite frequenze, sebbene fossero state rilasciate loro concessioni ai sensi della detta legge.

111. Di conseguenza, indipendentemente dagli obiettivi perseguiti dalla legge n. 249/1997 con il regime di assegnazione delle frequenze ad un numero limitato di operatori, si deve considerare che



l'art. 49 CE [ora art. 56 TFUE] ostava ad un regime siffatto.

112. La medesima valutazione si impone per quanto riguarda il regime di assegnazione delle frequenze ad un numero limitato di operatori in applicazione della legge n. 112/2004: tale regime non è stato attuato sulla base di criteri obiettivi, trasparenti, non discriminatori e proporzionati, in violazione dell'art. 49 CE e, a decorrere dal momento della loro applicabilità, dell'art. 9, n. 1, della direttiva «quadro», degli artt. 5, n. 2, secondo comma, e 7, n. 3, della direttiva «autorizzazioni», nonché dell'art. 4, punto 2, della direttiva «concorrenza».

113. Infatti, in applicazione della legge n. 112/2004, le frequenze sono state assegnate alle reti esistenti e queste ultime sono state autorizzate a trasmettere in applicazione del regime transitorio regolato all'art. 1 del decreto legge n. 352/2003, che si è limitato a prolungare il regime transitorio istituito dalla legge n. 249/1997.

114. In ogni caso, le restrizioni constatate supra non possono essere giustificate dalla necessità di garantire una rapida evoluzione verso la trasmissione televisiva in tecnica digitale.

115. Infatti, anche qualora un obiettivo siffatto possa rappresentare un obiettivo di interesse generale tale da giustificare restrizioni del genere, è giocoforza constatare, come giustamente rilevato dalla Commissione nelle osservazioni presentate alla Corte, che la normativa italiana, in particolare la legge n. 112/2004, non si limita ad attribuire agli operatori esistenti un diritto prioritario ad ottenere le frequenze, ma riserva loro tale diritto in esclusiva, senza limiti di tempo alla situazione di privilegio così creata e senza prevedere un obbligo di restituzione delle frequenze eccedenti dopo la transizione alla trasmissione televisiva in tecnica digitale.

116. [...] l'art. 49 CE [ora art. 56 TFUE] e, a decorrere dal momento della loro applicabilità, l'art. 9, n. 1, della direttiva «quadro», gli artt. 5, nn. 1 e 2, secondo comma, e 7, n. 3, della direttiva «autorizzazioni», nonché l'art. 4 della direttiva «concorrenza» devono essere interpretati nel senso che essi ostano, in materia di trasmissione televisiva, ad una normativa nazionale la cui applicazione conduca a che un operatore titolare di una concessione si trovi nell'impossibilità di trasmettere in mancanza di frequenze di trasmissione assegnate sulla base di criteri obiettivi, trasparenti, non discriminatori e proporzionati ».

3 aprile 2008, *Dirk Rüffert c. Land Niedersachsen*, causa C-346/06, Racc. I-1989.

*Il Land Bassa Sassonia (Land Niedersachsen), in seguito a pubblica gara, assegnava nell'autunno 2003 alla Objekt und Bauregie GmbH & Co. KG (in prosieguo: la «Objekt und Bauregie»), un appalto relativo a lavori strutturali di edilizia nella costruzione dell'istituto penitenziario di Göttingen-Rosdorf. Nel contratto figurava l'impegno a rispettare i contratti collettivi e, più specificamente, quello di corrispondere ai lavoratori impiegati nel cantiere almeno il salario minimo vigente nel luogo dell'esecuzione in base al contratto collettivo denominato «Settore edilizio» al n. 1 dell'elenco dei contratti collettivi rappresentativi» (in prosieguo: il «contratto collettivo "Settore edilizio"»). La Objekt und Bauregie affidava i lavori in subappalto ad un'impresa stabilita in Polonia. Nel corso dell'estate 2004 tale impresa era stata sospettata di aver impiegato nel cantiere lavoratori cui sarebbe stato corrisposto un salario inferiore a quello previsto dal contratto collettivo «Settore edilizio». Successivamente all'avvio di indagini, sia la Objekt und Bauregie sia il Land Bassa Sassonia hanno risolto il contratto d'appalto fra di essi concluso. Quest'ultimo ha motivato la risoluzione sostenendo, in particolare, che la Objekt und Bauregie non avrebbe adempiuto l'obbligo contrattuale di rispettare il suddetto contratto collettivo. Nell'ambito della controversia instaurata per stabilire gli obblighi pecuniari in capo alle parti contraenti derivanti dalla risoluzione del contratto, la Corte d'appello di Celle (Oberlandesgericht Celle), dubitava della compatibilità con le disposizioni in tema di libertà di prestazione dei servizi di cui all'art. 49 CE (ora art. 56 TFUE) della legge del Land Niedersachsen (Land Bassa Sassonia) sull'aggiudicazione dei pubblici appalti (Landesvergabe-gesetz Nds.; in prosieguo: la «legge del Land»). Più precisamente, il giudice adito osservava che gli obblighi*

*di rispetto del contratto collettivo imponevano alle imprese edili di altri Stati membri di adeguare i salari percepiti dai propri dipendenti alle retribuzioni, solitamente più elevate, corrisposte nel luogo dell'esecuzione dei lavori dell'appalto in Germania, ostacolando così a tali imprese l'accesso al mercato. D'altro canto, egli si chiedeva anche se l'obbligo di rispettare la contrattazione collettiva potesse essere giustificato da ragioni imperative d'interesse generale e, segnatamente, dalla tutela dei lavoratori attraverso il salario minimo obbligatorio determinato dall'applicazione in Germania della legge 26 febbraio 1996 sul distacco dei lavoratori (Arbeitnehmer-Entsendegesetz, BGBl. 1996 I, pag. 227; in prosieguo: l'«AEntG»). Il giudice adito sospendeva dunque il giudizio e chiedeva alla Corte di giustizia se la circostanza che all'amministrazione aggiudicatrice sia imposto, ex lege, di aggiudicare gli appalti relativi a lavori edili esclusivamente alle imprese che, all'atto della presentazione delle offerte, si impegnino per iscritto a corrispondere ai propri dipendenti, impiegati per l'esecuzione dei lavori oggetto di appalto, una retribuzione non inferiore a quella prevista dal contratto collettivo applicabile nel luogo dell'esecuzione dei lavori in questione non rappresenti, di fatto, una restrizione ingiustificata della libera prestazione dei servizi ai sensi del Trattato CE. In proposito, la Corte ha osservato:*

« 18. Come suggerito da vari fra i governi che hanno presentato osservazioni alla Corte, nonché dalla Commissione delle Comunità europee, per fornire una soluzione utile al giudice del rinvio occorre prendere in considerazione, nell'ambito dell'esame della questione pregiudiziale, le disposizioni della direttiva 96/71 [direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 16 dicembre 1996, 96/71/CE, relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi] (v., in questo senso, sentenze 12 ottobre 2004, causa C-60/03, Wolff & Müller, Racc. pag. I-9553, punto 27, nonché 29 gennaio 2008, causa C-275/06, Promusicae, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 42).

19. Infatti, come risulta dall'art. 1, n. 3, lett. a), la direttiva citata si applica, in particolare, allorché un'impresa stabilita in uno Stato membro, nel quadro di una prestazione di servizi transnazionale, distacchi lavoratori, per conto proprio e sotto la loro direzione, nel territorio di uno Stato membro, nell'ambito di un contratto concluso tra l'impresa che lo invia e il destinatario della prestazione di servizi che opera in tale Stato membro, purché durante il periodo di distacco esista un rapporto di lavoro tra il lavoratore e l'impresa medesima. Orbene, tale situazione sembra effettivamente sussistere nella causa principale.

20. Peraltro [...] alla mera circostanza che la normativa di uno Stato membro, quale la legge del Land, non si prefigga di disciplinare il distacco dei lavoratori non consegue che una situazione quale quella della causa principale non rientri nell'ambito di applicazione della direttiva 96/71.

21. Ai sensi dell'art. 3, n. 1, primo comma, primo e secondo trattino, della direttiva 96/71, ai lavoratori distaccati, per quanto riguarda la prestazione di servizi transnazionali nel settore dell'edilizia, vanno garantite le condizioni di lavoro e di occupazione relative alle materie dalla lett. a) alla lett. g) di tale disposizione, fra cui compaiono, alla lett. c), le tariffe minime salariali. Dette condizioni di lavoro e di occupazione sono fissate da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, e/o da contratti collettivi o da arbitrati dichiarati di applicazione generale. In base al n. 8, primo comma, del medesimo articolo, i contratti collettivi o arbitrati ai sensi di tale disposizione sono quelli che devono essere rispettati da tutte le imprese situate nell'ambito di applicazione territoriale e nella categoria professionale o industriale interessate.

22. L'art. 3, n. 8, secondo comma, della direttiva 96/71 consente inoltre agli Stati membri, in mancanza di un sistema di dichiarazione di applicazione generale di contratti collettivi o di arbitrati, di potersi avvalere dei contratti collettivi o arbitrati generalmente applicabili a tutte le imprese simili nell'ambito di applicazione e nella categoria interessata o dei contratti collettivi conclusi dalle organizzazioni delle parti sociali più rappresentative sul piano nazionale e che sono applicati in tutto il territorio nazionale.

23. Occorre esaminare se la tariffa salariale imposta da un provvedimento quale quello della

causa principale, che consiste in una disposizione legislativa adottata dal Land Niedersachsen in materia di appalti pubblici e diretta a rendere vincolante, in particolare nei confronti di un'impresa quale l'impresa subappaltatrice della Objekt und Bauregie, un contratto collettivo che prevede la tariffa minima salariale in questione, sia stato fissata secondo una delle modalità descritte ai punti 21 e 22 della presente sentenza.

24. In primo luogo, una disposizione legislativa, quale la legge del Land, che non stabilisce essa stessa alcuna tariffa minima salariale, non può essere considerata come una disposizione legislativa ai sensi dell'art. 3, n. 1, primo comma, primo trattino, della direttiva 96/71, che fissi una tariffa minima salariale così come previsto alla lett. c) del detto comma.

25. In secondo luogo, per quanto riguarda la questione se un contratto collettivo quale quello oggetto della causa principale costituisca un contratto collettivo dichiarato di applicazione generale ai sensi dell'art. 3, n. 1, primo comma, secondo trattino, della direttiva 96/71, nel combinato disposto con il n. 8, primo comma, del medesimo articolo, dagli atti presentati alla Corte emerge che l'AEntG, diretta a recepire nell'ordinamento interno la direttiva 96/71, estende l'applicazione delle disposizioni relative alle retribuzioni minime dei contratti collettivi dichiarati di applicazione generale in Germania ai datori di lavoro stabiliti in un altro Stato membro che distaccano i loro dipendenti in Germania.

26. Orbene, in risposta ad un quesito scritto della Corte, il Land Niedersachsen ha confermato che il contratto collettivo «Settore edilizio» non è un contratto collettivo dichiarato di applicazione generale ai sensi dell'AEntG. Peraltro, gli atti presentati alla Corte non contengono alcun elemento che consenta di concludere che il contratto collettivo in parola potrebbe ciò non di meno essere qualificato di applicazione generale ai sensi dell'art. 3, n. 1, primo comma, secondo trattino, della direttiva 96/71, nel combinato disposto con il n. 8, primo comma, del medesimo articolo.

27. In terzo luogo, per quanto riguarda l'art. 3, n. 8, secondo comma, della direttiva 96/71, dal tenore stesso di questa disposizione risulta che essa è applicabile solamente in mancanza di un sistema di dichiarazione di applicazione generale di contratti collettivi, il che non si verifica nella fattispecie nella Repubblica federale di Germania.

28. Peraltro, un contratto collettivo come quello oggetto della causa principale non può in ogni caso essere considerato quale contratto collettivo ai sensi di detta disposizione e, più specificamente, quale contratto collettivo, ai termini del primo trattino di tale disposizione, «in genere applicabil[e] a tutte le imprese simili nell'ambito di applicazione territoriale e nella categoria professionale o industriale interessat[a]».

29. In un contesto come quello della controversia principale, infatti, l'effetto vincolante di un contratto collettivo del genere di quello oggetto della causa principale si estende solamente ad una parte del settore edilizio rientrante nell'ambito di applicazione territoriale del contratto collettivo medesimo, poiché, da un lato, la legislazione che ad esso attribuisce tale effetto si applica unicamente agli appalti pubblici, e non anche agli appalti privati, e, dall'altro, il contratto collettivo di cui trattasi non è stato dichiarato di applicazione generale.

30. Da quanto precede risulta che un provvedimento come quello di cui alla causa principale non fissa una tariffa salariale secondo una delle modalità previste all'art. 3, n. 1, primo comma, primo e secondo trattino, e 8, secondo comma, della direttiva 96/71.

31. Di conseguenza, una siffatta tariffa salariale non può essere considerata quale tariffa minima salariale ai sensi dell'art. 3, n. 1, primo comma, lett. c), della medesima direttiva, che gli Stati membri hanno il diritto di imporre, sulla base di tale direttiva, alle imprese stabilite in altri Stati membri, nell'ambito di una prestazione di servizi transnazionale (v., in questo senso, sentenza 18 dicembre 2007, causa C-341/05, Laval un Partneri, Racc. pag. I-11767, punti 70 e 71).

32. Allo stesso modo, siffatta tariffa salariale non può essere considerata una condizione di lavoro e di occupazione più favorevole ai lavoratori ai sensi dell'art. 3, n. 7, della direttiva 96/71.

33. Più specificamente, detta disposizione non può essere interpretata nel senso che consenta allo Stato membro ospitante di subordinare l'effettuazione di una prestazione di servizi sul suo territorio

al rispetto di condizioni di lavoro e di occupazione che vadano al di là delle norme imperative di protezione minima. Infatti, per quanto riguarda le materie di cui all'art. 3, n. 1, primo comma, lett. a)-g), la direttiva 96/71 prevede esplicitamente il livello di protezione di cui lo Stato membro ospitante ha il diritto di pretendere il rispetto da parte delle imprese stabilite in altri Stati membri a favore dei loro lavoratori distaccati sul suo territorio. Peraltro, una tale interpretazione finirebbe per privare di effetto utile la direttiva in esame (sentenza *Laval un Partneri*, cit., punto 80).

34. Di conseguenza, e fatta salva la facoltà, per le imprese aventi sede in altri Stati membri, di sottoscrivere volontariamente nello Stato membro ospitante, in particolare nell'ambito di un impegno preso con il proprio personale distaccato, un contratto collettivo di lavoro eventualmente più favorevole, il livello di protezione che deve essere garantito ai lavoratori distaccati sul territorio dello Stato membro ospitante è limitato, in linea di principio, a quello previsto dall'art. 3, n. 1, primo comma, lett. a)-g), della direttiva 96/71, a meno che tali lavoratori non godano già, in applicazione della legge o di contratti collettivi nello Stato membro di origine, di condizioni di lavoro e di occupazione più favorevoli per quanto riguarda le materie previste da tale disposizione (sentenza *Laval un Partneri*, cit., punto 81). Ciò, tuttavia, non sembra verificarsi nella causa principale.

35. Da quanto precede risulta che uno Stato membro non ha il diritto di imporre, sulla base della direttiva 96/71, alle imprese stabilite in altri Stati membri, con un provvedimento come quello oggetto della causa principale, una tariffa salariale del genere di quella prevista dal contratto collettivo «Settore edilizio».

36. Siffatta interpretazione della direttiva 96/71 è confermata da una lettura della stessa alla luce dell'art. 49 CE [ora art. 56 TFUE], in quanto la direttiva in parola è diretta, segnatamente, a realizzare la libera prestazione dei servizi, che rientra nel novero delle libertà fondamentali garantite dal Trattato.

37. [...] obbligando gli aggiudicatari di appalti pubblici di lavori e, indirettamente, i loro subappaltatori ad applicare la retribuzione minima così come prevista dal contratto collettivo «Settore edilizio», una legge come quella del Land può imporre ai prestatori di servizi stabiliti in un altro Stato membro, che applichi salari minimi inferiori, un onere economico supplementare, atto ad impedire, ostacolare o rendere meno attraenti le loro prestazioni nello Stato ospitante. Pertanto, un provvedimento quale quello in discussione nella causa principale è tale da costituire una restrizione ai sensi dell'art. 49 CE [ora art. 56 TFUE].

38. Peraltro, contrariamente a quanto sostenuto dal Land Niedersachsen e da taluni governi che hanno presentato osservazioni alla Corte, un siffatto provvedimento non può essere considerato giustificato dall'obiettivo di tutela dei lavoratori.

39. Come constatato al punto 29 della presente sentenza, infatti, per quanto riguarda la tariffa salariale fissata da un contratto collettivo come quello oggetto della causa principale, quest'ultima, in base agli effetti di una normativa come la legge del Land, si estende solamente ad una parte del settore edilizio, in quanto, da un lato, detta normativa si applica unicamente agli appalti pubblici, e non anche agli appalti privati, e, dall'altro, il contratto collettivo di cui trattasi non è stato dichiarato di applicazione generale.

40. Orbene, dagli atti presentati alla Corte non si desume alcun elemento che consenta di concludere che la tutela derivante da una tale tariffa salariale, che, del resto, come altresì osservato dal giudice del rinvio, è superiore alla tariffa minima salariale applicabile in forza dell'AEntG, sia necessaria ad un lavoratore attivo nel settore dell'edilizia solamente qualora quest'ultimo sia occupato nel contesto di un appalto di lavori pubblici e non quando lavori nell'ambito di un appalto privato.

41. Per i medesimi motivi esposti supra ai punti 39 e 40, detta restrizione non può, a maggior ragione, essere considerata giustificata dall'obiettivo di tutelare l'organizzazione autonoma della vita professionale da parte dei sindacati cui fa riferimento il governo tedesco.

42. Infine, per quanto concerne l'obiettivo di stabilità finanziaria dei sistemi di sicurezza sociale, parimenti fatto valere dal governo tedesco sulla base del rilievo che l'efficacia di un sistema

previdenziale dipenderebbe dal livello della retribuzione dei lavoratori, dagli atti presentati alla Corte non risulta che un provvedimento come quello di cui alla causa principale sia necessario per raggiungere l'obiettivo, relativamente al quale la Corte ha riconosciuto non potersi escludere che possa costituire un motivo imperativo di interesse generale, di evitare un rischio di grave alterazione dell'equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale (v., in particolare, sentenza 16 maggio 2006, causa C-372/04, Watts, Racc. pag. I-4325, punto 103 e giurisprudenza ivi citata).

43. Tenuto conto delle considerazioni che precedono, occorre risolvere la questione sottoposta nel senso che la direttiva 96/71, interpretata alla luce dell'art. 49 CE [ora art. 56 TFUE], osta, in circostanze come quelle della causa principale, ad un provvedimento legislativo, emanato da un'autorità di uno Stato membro, che imponga agli enti pubblici aggiudicatori di attribuire gli appalti relativi a lavori edili esclusivamente alle imprese che, all'atto della presentazione delle offerte, si impegnino per iscritto a corrispondere ai propri dipendenti, impiegati per l'esecuzione dei lavori oggetto di appalto, una retribuzione non inferiore a quella minima prevista dal contratto collettivo vigente nel luogo dell'esecuzione dei lavori in questione ».

8 settembre 2009, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International Ltd, anciennement Baw International Ltd c. Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa*, causa C-42/07, Racc. I-7633.

*La normativa portoghese, al fine di impedire l'esercizio del gioco d'azzardo tramite Internet a fini fraudolenti o criminali, conferisce al Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (in prosieguo: la «Santa Casa»), ente multisecolare a fini non lucrativi operante alle strette dipendenze del governo portoghese, il diritto esclusivo di organizzare e gestire le lotterie, i giochi del lotto e le scommesse sportive su Internet. La normativa stessa prevede parimenti sanzioni sotto forma di ammende nei confronti di coloro che organizzino giochi di tal genere in violazione di tale diritto esclusivo e che effettuino pubblicità per tali giochi. Alla Bwin International Ltd (in prosieguo: la «Bwin»), impresa privata di giochi online con sede in Gibilterra e alla Liga Portuguesa de Futebol Profissional (in prosieguo: la «Liga»), sono state inflitte ammende pari, rispettivamente, a 74 500 euro e 75 000 euro per aver offerto in Portogallo giochi di azzardo tramite Internet ed effettuato pubblicità per i medesimi. Il giudice competente (Tribunal de Pequena Instância Criminal do Porto), dinanzi al quale la Bwin e la Liga hanno contestato tali ammende, si è interrogato in merito alla compatibilità della detta normativa portoghese con la libertà di stabilimento, la libera circolazione dei capitali e la libera circolazione dei servizi previste dal trattato CE, sollevando una questione pregiudiziale alla Corte di giustizia. Quest'ultima, osservando che la libertà di stabilimento e la libera circolazione di capitali non possono trovare applicazione nella controversia in esame, esamina, di fatto, se la libera prestazione di servizi osti alla normativa portoghese nella parte in cui vieta ad operatori quali la Bwin, con sede in altri Stati membri, in cui forniscono legalmente servizi analoghi, di offrire giochi di azzardo tramite Internet sul territorio portoghese. La Corte ha osservato:*

« 51. L'art. 49 CE [ora art. 56 TFUE] impone l'eliminazione di qualsiasi restrizione alla libera prestazione di servizi, anche qualora essa si applichi indistintamente ai prestatori nazionali e a quelli degli altri Stati membri, quando sia tale da vietare, ostacolare o rendere meno attraenti le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro, ove fornisce legittimamente servizi analoghi (v., in tal senso, sentenze 25 luglio 1991, causa C-76/90, Säger, Racc. pag. I-4221, punto 12, e 3 ottobre 2000, causa C-58/98, Corsten, Racc. pag. I-7919, punto 33). Peraltro, della libertà di prestazione di servizi beneficia tanto il prestatore quanto il destinatario dei servizi (v., in tal senso, sentenza 31 gennaio 1984, cause riunite 286/82 e 26/83, Luisi e Carbone, Racc. pag. 377, punto 16).

52. È pacifico che la normativa di uno Stato membro che vieti a prestatori quale la Bwin, stabiliti in altri Stati membri, di offrire servizi sul territorio del detto Stato tramite Internet, costituisca una

restrizione alla libera prestazione di servizi garantita dall'art. 49 CE [ora art. 56 TFUE] (v., in tal senso, sentenza 6 novembre 2003, causa C-243/01, Gambelli e a., Racc. pag. I-13031, punto 54).

53. Una siffatta normativa impone, inoltre, una restrizione alla libertà dei residenti nello Stato membro interessato di beneficiare, tramite Internet, dei servizi offerti in altri Stati membri.

54. Si deve conseguentemente rilevare, come del resto espressamente riconosciuto dal governo portoghese, che la normativa oggetto della causa principale determina una restrizione alla libera prestazione di servizi garantita dall'art. 49 CE [ora art. 56 TFUE]. [...]

55. Occorre esaminare in qual misura la restrizione di cui trattasi nella causa principale possa essere ammessa sulla base delle misure derogatorie espressamente previste dagli artt. 45 CE e 46 CE [ora artt. 51 e 52 TFUE], applicabili in materia a norma dell'art. 55 CE, ovvero possa essere giustificata, conformemente alla giurisprudenza della Corte, da motivi imperativi di interesse generale.

56. L'art. 46 [ora art. 52 TFUE], n. 1, CE ammette restrizioni giustificate da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica. La giurisprudenza ha inoltre individuato un certo numero di motivi imperativi di interesse generale, quali gli obiettivi di tutela dei consumatori, di prevenzione della frode e dell'incitazione dei cittadini ad una spesa eccessiva collegata al gioco nonché di prevenzione di turbative all'ordine sociale in generale (v., sentenza Placanica e a., [sentenza 6 marzo 2007, cause riunite C-338/04, C-359/04 e C-360/04, Placanica e a., Racc. pag. I-1891] punto 46 e giurisprudenza ivi citata).

57. In tale contesto, si deve rilevare, come ricordato dalla maggior parte degli Stati membri che hanno presentato osservazioni dinanzi alla Corte, che la disciplina dei giochi d'azzardo rientra nei settori in cui sussistono tra gli Stati membri divergenze considerevoli di ordine morale, religioso e culturale. In assenza di armonizzazione comunitaria in materia, spetta ad ogni singolo Stato membro valutare, in tali settori, alla luce della propria scala dei valori, le esigenze che la tutela degli interessi di cui trattasi implica (v., segnatamente, sentenze 14 dicembre 1979, causa 34/79, Henn e Darby, Racc. pag. 3795, punto 15; 24 marzo 1994, causa C-275/92, Schindler, Racc. pag. I-1039, punto 32; 20 novembre 2001, causa C-268/99, Jany e a., Racc. pag. I-8615, punti 56 e 60, nonché Placanica e a., cit., punto 47).

58. Il solo fatto che uno Stato membro abbia scelto un sistema di protezione differente da quello adottato da un altro Stato membro non può rilevare ai fini della valutazione della necessità e della proporzionalità delle disposizioni prese in materia. Queste vanno valutate soltanto alla stregua degli obiettivi perseguiti dalle competenti autorità dello Stato membro interessato e del livello di tutela che intendono assicurare (sentenze 21 settembre 1999, causa C-124/97, Läära e a., Racc. pag. I-6067, punto 36, e 21 ottobre 1999, causa C-67/98, Zenatti, Racc. pag. I-7289, punto 34).

59. Gli Stati membri sono conseguentemente liberi di fissare gli obiettivi della loro politica in materia di giochi d'azzardo e, eventualmente, di definire con precisione il livello di protezione perseguito. Tuttavia, le restrizioni che essi impongono devono soddisfare le condizioni che risultano dalla giurisprudenza della Corte per quanto riguarda la loro proporzionalità (sentenza Placanica e a., cit., punto 48).

60. Nella specie, occorre pertanto esaminare, in particolare, se la restrizione dell'offerta di giochi d'azzardo tramite Internet imposta dalla normativa nazionale oggetto della causa principale sia idonea a garantire il conseguimento di uno o più obiettivi perseguiti dallo Stato membro interessato e se essa non vada oltre quanto necessario per il suo raggiungimento. In ogni caso, tali restrizioni devono essere applicate in modo non discriminatorio (v., in tal senso, sentenza Placanica e a., cit., punto 49).

61. In tale contesto si deve rammentare che una normativa nazionale è idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo addotto solo se risponde realmente all'intento di raggiungerlo in modo coerente e sistematico (sentenza 10 marzo 2009, causa C-69/07, Hartlauer, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 55).

62. Secondo il governo portoghese e la Santa Casa, l'obiettivo principale perseguito dalla

normativa nazionale consiste nella lotta alla criminalità, più in particolare nella tutela dei consumatori dei giochi d'azzardo contro le frodi commesse dagli operatori.

63. Si deve rilevare, a tal riguardo, che la lotta alla criminalità può costituire un motivo imperativo di interesse generale che può giustificare restrizioni nei confronti degli operatori autorizzati a proporre servizi nel settore del gioco d'azzardo. Infatti, tenuto conto della rilevanza delle somme che essi possono raccogliere e delle vincite che possono offrire ai giocatori, tali giochi comportano rischi elevati di reati e di frodi.

64. La Corte ha inoltre riconosciuto che un'autorizzazione limitata dei giochi in un ambito esclusivo presenta il vantaggio di incanalare la gestione dei giochi medesimi in un circuito controllato e di prevenire il rischio che tale gestione sia diretta a scopi fraudolenti e criminosi (v. sentenze citate Läärä e a., e Zenatti, punto 35).

65. Il governo portoghese deduce che la concessione del diritto esclusivo di organizzazione del gioco d'azzardo alla Santa Casa consente di garantire il funzionamento di un sistema controllato e sicuro. Da un lato, la lunga storia della Santa Casa, la cui esistenza risale a più di cinque secoli or sono, dimostrerebbe l'affidabilità di tale ente. Dall'altro, il governo portoghese sottolinea che la Santa Casa opera alle strette dipendenze del medesimo. L'inquadramento giuridico del gioco d'azzardo, lo Statuto della Santa Casa e il coinvolgimento del governo nella nomina dei membri degli organi amministrativi della stessa consentirebbero allo Stato di esercitare un potere di tutela effettiva sulla Santa Casa. Tale regime legale e statutario fornirebbe sufficienti garanzie allo Stato per quanto attiene al rispetto delle norme dirette a salvaguardare l'onestà dei giochi d'azzardo organizzati dalla Santa Casa.

66. A tal riguardo, dal contesto normativo nazionale, [...], emerge che l'organizzazione ed il funzionamento della Santa Casa sono disciplinati da considerazioni e da esigenze dirette al conseguimento di obiettivi di interesse pubblico. Al dipartimento dei giochi della Santa Casa sono stati conferiti poteri di autorità amministrativa per aprire, istruire e dar corso a procedimenti sanzionatori per l'esercizio illecito dei giochi d'azzardo attribuiti in via esclusiva alla Santa Casa.

67. Si deve riconoscere, in tale contesto, che la concessione del diritto esclusivo per la gestione del gioco d'azzardo tramite Internet ad un operatore unico, quale la Santa Casa, soggetto allo stretto controllo dei poteri pubblici, può consentire, in circostanze come quelle della causa principale, di incanalare la gestione di tali giochi in un circuito controllato ed essere così considerato idoneo a proteggere i consumatori contro le frodi commesse dagli operatori.

68. Per quanto attiene all'esame del carattere necessario del regime oggetto della causa principale, il governo portoghese deduce che le autorità di uno Stato membro non hanno le stesse possibilità di controllo nei confronti di operatori con sede al di fuori del territorio nazionale che si servano della rete Internet per offrire i loro servizi rispetto a quelle di cui dispongono nei confronti di un operatore quale la Santa Casa.

69. Si deve rilevare, in proposito, che il settore dei giochi d'azzardo offerti tramite Internet non costituisce oggetto di un'armonizzazione comunitaria. Uno Stato membro può quindi legittimamente ritenere che il solo fatto che un operatore, quale la Bwin, offra legittimamente servizi compresi in tale settore tramite Internet in un altro Stato membro in cui sia stabilito e in cui sia già soggetto, in linea di principio, a determinati requisiti di legge ed al controllo da parte delle competenti autorità di quest'ultimo Stato membro, non possa essere considerato quale garanzia sufficiente di protezione dei consumatori nazionali contro i rischi di frode e di criminalità, alla luce delle difficoltà che, in un siffatto contesto, le autorità dello Stato membro di stabilimento possono incontrare nella valutazione delle caratteristiche qualitative e della correttezza professionale degli operatori.

70. Inoltre, in considerazione dell'assenza di un contatto diretto tra il consumatore e l'operatore, i giochi d'azzardo accessibili via Internet implicano rischi di natura differente e maggiore importanza rispetto ai mercati tradizionali dei giochi medesimi per quanto attiene ad eventuali frodi commesse dagli operatori nei confronti dei consumatori.

71. Non può essere peraltro esclusa la possibilità che un operatore, che sponsorizzi talune competizioni sportive per le quali accetti scommesse nonché talune squadre partecipanti alle competizioni medesime, si venga a trovare in una situazione che gli consenta di influire direttamente o indirettamente sul risultato delle medesime, aumentando così i propri profitti.

72. Dalle suesposte considerazioni emerge che la restrizione oggetto della causa principale può essere considerata, tenuto conto delle particolarità connesse all'offerta di giochi d'azzardo su Internet, giustificata dall'obiettivo di lotta contro la frode e la criminalità.

73. La questione pregiudiziale deve essere conseguentemente risolta nel senso che l'art. 49 CE [ora art. 56 TFUE] non osta ad una normativa di uno Stato membro, come quella oggetto della causa principale, che vieti ad operatori, quali la Bwin, stabiliti in altri Stati membri in cui forniscono legittimamente servizi analoghi, di offrire giochi d'azzardo tramite Internet sul territorio del detto Stato membro ».

14 gennaio 2010, *Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV c. Plus Warenhandelsgesellschaft mbH*, causa C-304/08, Racc. I-00217.

*Per la parte in fatto si rinvia al Capitolo I sulle fonti, segnatamente alla sezione 4.2 sulle direttive. Quanto alla questione intesa a chiarire se la direttiva 2005/29 relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno osti ad un divieto come quello previsto dall'UWG ovvero un divieto generale dei concorsi e dei giochi a premi con obbligo di acquisto, la Corte di giustizia ha osservato:*

« 35. Per risolvere la questione proposta, occorre anzitutto stabilire se le pratiche oggetto del divieto di cui alla causa principale, che collegano l'acquisto di merci o di servizi alla partecipazione dei consumatori ad un gioco o a un concorso, costituiscono pratiche commerciali ai sensi dell'art. 2, lett. d), della direttiva 2005/29 e siano, di conseguenza, assoggettate alle previsioni di quest'ultima.

36. A tale proposito, è opportuno rilevare che l'art. 2, lett. d), della direttiva 2005/29 definisce, utilizzando una formulazione particolarmente ampia, la nozione di pratica commerciale come «qualsiasi azione, omissione, condotta o dichiarazione, comunicazione commerciale ivi compresi la pubblicità e il marketing, posta in essere da un professionista, direttamente connessa alla promozione, vendita o fornitura di un prodotto ai consumatori».

37. Orbene, occorre constatare che campagne promozionali, come quelle in esame nella causa principale, che subordinano la partecipazione gratuita del consumatore ad una lotteria all'acquisto di una determinata quantità di merci o servizi, si iscrivono chiaramente nel contesto della strategia commerciale di un operatore e sono rivolte direttamente alla promozione e allo smercio delle sue vendite. Ne deriva che esse costituiscono pratiche commerciali ai sensi dell'art. 2, lett. d), della direttiva 2005/29 e ricadono, conseguentemente, nella sua sfera di applicazione (v., per analogia, in materia di offerte congiunte, sentenza VTB-VAB e Galatea, [23 aprile 2009, cause riunite C-261/07 e C-299/07, VTB-VAB e Galatea, non ancora pubblicata nella Raccolta] punto 50).

38. Tale conclusione non può essere rimessa in discussione tramite l'argomentazione esposta dal governo ceco e austriaco, secondo cui le disposizioni dell'UWG di cui trattasi nella causa principale, contrariamente a quelle della direttiva 2005/29, sarebbero principalmente dirette non alla tutela dei consumatori, ma a quella dei concorrenti contro pratiche commerciali sleali attuate da taluni operatori, cosicché tali disposizioni non ricadrebbero nell'ambito di applicazione della direttiva.

39. Infatti, come è stato sottolineato al punto 36 della presente sentenza, la direttiva 2005/29 è caratterizzata da un ambito di applicazione per materia particolarmente ampio che si estende a qualsiasi pratica commerciale in collegamento diretto con la promozione, la vendita o la fornitura di un prodotto ai consumatori. In tal modo, come risulta dal sesto 'considerando' di tale direttiva, sono escluse da detto ambito di applicazione soltanto le normative nazionali relative alle pratiche



commerciali sleali che ledono «unicamente» gli interessi economici dei concorrenti o che sono connesse ad un'operazione tra professionisti.

40. Orbene [...] ciò evidentemente non accade nel caso delle disposizioni nazionali in esame nella causa principale, poiché gli artt. 1, 3 e 4 dell'UWG sono espressamente diretti alla tutela dei consumatori e non esclusivamente a quella dei concorrenti e degli altri attori sul mercato.

41. Ciò detto, occorre rammentare poi che la direttiva 2005/29 realizza un'armonizzazione completa a livello comunitario delle norme relative alle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori. Pertanto, come prevede espressamente l'art. 4 della medesima, gli Stati membri non possono adottare misure più restrittive di quelle definite dalla direttiva in parola, neppure al fine di assicurare un livello superiore di tutela dei consumatori (sentenza VTB-VAB e Galatea, cit., punto 52).

42. Si deve poi rilevare che l'art. 5 della direttiva 2005/29 prevede il divieto delle pratiche commerciali sleali e indica i criteri che consentono di determinare un siffatto carattere di slealtà.

43. Così, conformemente al n. 2 di tale disposizione, una pratica commerciale è sleale se è contraria alle norme di diligenza professionale e falsa o è idonea a falsare in misura rilevante il comportamento economico, in relazione al prodotto, del consumatore medio.

44. Quanto al n. 4 di detto articolo esso definisce due categorie precise di pratiche commerciali sleali, e cioè le «pratiche ingannevoli» e le «pratiche aggressive» che soddisfano i criteri specificati, rispettivamente, dagli artt. 6 e 7 nonché 8 e 9 della direttiva 2005/29. In forza di tali disposizioni, siffatte pratiche sono vietate in particolare quando, tenuto conto delle caratteristiche e circostanze del caso, inducano o siano idonee ad indurre il consumatore medio ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso.

45. Infine, la direttiva 2005/29 prevede anche, al suo allegato I, un elenco esaustivo di 31 pratiche commerciali che, conformemente all'art. 5, n. 5, di tale direttiva, sono considerate sleali «in ogni caso». Di conseguenza, come espressamente precisato dal diciassettesimo 'considerando' della direttiva, si tratta delle uniche pratiche commerciali che si possono considerare sleali senza una valutazione caso per caso ai sensi delle disposizioni degli articoli 5-9 della direttiva 2005/29.

46. Pertanto, è alla luce del contenuto e dell'economia generale delle disposizioni della direttiva 2005/29 – ricordate ai punti che precedono – che vanno esaminate le questioni sollevate dal giudice del rinvio.

47. Al riguardo è giocoforza rilevare che, nell'introdurre un divieto assoluto delle pratiche che subordinano la partecipazione dei consumatori ad un gioco o ad un concorso all'acquisto di merci o di servizi, una normativa nazionale come quella oggetto della causa principale non soddisfa i requisiti posti dalla direttiva 2005/29.

48. Infatti, da un lato, l'art. 4, n. 6, dell'UWG vieta qualsiasi operazione commerciale che colleghi l'acquisto di merci o servizi alla partecipazione dei consumatori ad un concorso o ad un gioco a premi, con la sola eccezione di quelle riguardanti un gioco o un concorso per natura collegati alla merce o al servizio di cui trattasi. In altri termini, detto tipo di pratica è vietato in generale, senza che sia necessario accertare, con riferimento al contesto di fatto di ogni fattispecie, se l'operazione commerciale di cui trattasi presenti un carattere «sleale» alla luce dei criteri enunciati agli artt. 5-9 della direttiva 2005/29.

49. Orbene, è pacifico che siffatte pratiche, che collegano l'acquisto di merci o servizi alla partecipazione dei consumatori ad un gioco o ad un concorso, non sono contemplate dall'allegato I di tale direttiva che, come ricordato al punto 45 della presente sentenza, elenca tassativamente le sole pratiche che possono essere vietate senza essere esaminate caso per caso.

50. D'altra parte una normativa del tipo di quella oggetto della causa principale si pone in contrasto con il contenuto dell'art. 4 della direttiva 2005/29 che vieta espressamente agli Stati membri di mantenere o di adottare misure nazionali più restrittive, anche se tali misure sono volte a garantire un livello più elevato di tutela dei consumatori.

51. Pertanto, occorre constatare che la direttiva 2005/29 osta ad un divieto di offerte commerciali

che collegano l'acquisto di merci o servizi alla partecipazione dei consumatori ad un concorso o ad un gioco, come quella prevista dalla normativa nazionale in esame nella causa principale.

52. Tale conclusione non può essere rimessa in discussione dalla circostanza che l'art. 4, n. 6, dell'UWG preveda un'eccezione a favore delle prassi riguardanti un gioco o un concorso per natura collegati alla merce o al servizio di cui trattasi.

53. Infatti, anche se tali eccezioni possono limitare la portata del divieto previsto da tale disposizione, cionondimeno esse non possono, in ragione della loro natura limitata e predefinita, sostituirsi all'analisi, che deve essere necessariamente effettuata in considerazione del contesto di fatto di ogni caso di specie, del carattere «sleale» di una pratica commerciale alla luce dei criteri previsti dagli artt. 5-9 della direttiva 2005/29, qualora si tratti, come nella causa principale, di una pratica non prevista dal suo allegato I (v. sentenza VTB-VAB e Galatea, cit., punti 64 e 65).

54. Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre risolvere la questione posta dichiarando che la direttiva 2005/29 deve essere interpretata nel senso che essa osta ad una normativa nazionale, come quella di cui alla causa principale, che prevede un divieto in via di principio, a prescindere dalle circostanze della singola fattispecie, delle pratiche commerciali che subordinano la partecipazione dei consumatori ad un concorso o gioco a premi all'acquisto di una merce o di un servizio ».

13 giugno 2017, *The Gibraltar Betting and Gaming Association Limited c. Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs e Her Majesty's Treasury*, causa C-591/15, EU:C:2017:449

*La GBGA, associazione professionale i cui membri sono essenzialmente operatori di gioco d'azzardo con sede a Gibilterra, che forniscono prestazioni di servizi di gioco d'azzardo a distanza a clienti nel Regno Unito e altrove, depositava, dinanzi alla High Court of Justice, Queen's Bench Division (Administrative Court), un ricorso in cui chiedeva fosse verificata la legittimità rispetto al diritto dell'Unione del nuovo regime tributario relativo a talune imposte sul gioco d'azzardo nel Regno Unito, entrato in vigore nel luglio 2014. L'associazione, in particolare, faceva valere che le imposte dovute in virtù di tale regime erano extraterritoriali e che discriminavano i prestatori di servizi stabiliti fuori dal Regno Unito, in violazione dell'art. 56 TFUE. La High Court of Justice decideva di sospendere il giudizio, ritenendo necessario chiarire innanzitutto lo status costituzionale di Gibilterra nel diritto dell'Unione e, più nello specifico, se gli operatori economici quali i membri della GBGA stabiliti a Gibilterra possano avvalersi del diritto dell'Unione in relazione alla normativa adottata dal Regno Unito che introduce il nuovo regime fiscale e, in caso di risposta positiva, se una simile normativa violi le condizioni di cui all'art. 56 TFUE.*

*Più nel dettaglio, con la prima questione il giudice nazionale chiedeva, in sostanza, se l'art. 355, punto 3, TFUE, in combinato disposto con l'art. 56 TFUE, debba essere interpretato nel senso che la prestazione di servizi da parte di operatori stabiliti a Gibilterra nei confronti di soggetti stabiliti nel Regno Unito costituisca, con riferimento al diritto dell'Unione, una situazione i cui elementi sono tutti confinati all'interno di un solo Stato membro.*

*La Corte ha rilevato che:*

« 27. Per rispondere a tale questione si deve innanzitutto ricordare che il diritto dell'Unione si applica agli Stati membri in virtù dell'articolo 52, paragrafo 1, TUE. In base all'articolo 52, paragrafo 2, TUE, il campo di applicazione territoriale dei trattati è specificato all'articolo 355 TFUE.

28. In virtù dell'articolo 355, punto 3, TFUE, le disposizioni dei trattati si applicano ai territori europei di cui uno Stato membro assume la rappresentanza nei rapporti con l'estero.

29. A tal proposito, si deve rilevare che Gibilterra è un territorio europeo di cui uno Stato

membro, ossia il Regno Unito, assume la rappresentanza nei rapporti con l'estero, e a cui si applica il diritto dell'Unione, ai sensi dell'articolo 355, punto 3, TFUE (v., in tal senso, sentenze del 23 settembre 2003, Commissione/Regno Unito, C-30/01, EU:C:2003:489, punto 47, e del 12 settembre 2006, Spagna/Regno Unito, C-145/04, EU:C:2006:543, punto 19).

30. In deroga all'articolo 355, punto 3, TFUE, e in virtù dell'atto di adesione del 1972, gli atti dell'Unione in taluni ambiti del diritto dell'Unione non si applicano a Gibilterra, eccezioni queste introdotte in considerazione della situazione giuridica speciale e, segnatamente, dello statuto di porto franco di tale territorio (v., a tal proposito, sentenza del 21 luglio 2005, Commissione/Regno Unito, C-349/03, EU:C:2005:488, punto 41). Dette eccezioni non riguardano tuttavia la libera prestazione di servizi, di cui all'articolo 56 TFUE.

31. Discende dalle considerazioni che precedono che l'articolo 56 TFUE si applica, in virtù dell'articolo 355, punto 3, TFUE, a Gibilterra.

32. Si deve ricordare, inoltre, che l'articolo 56 TFUE vieta le restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno dell'Unione nei confronti dei cittadini degli Stati membri stabiliti in uno Stato membro che non sia quello del destinatario della prestazione.

33. Per contro, per consolidata giurisprudenza, le disposizioni del Trattato FUE in materia di libera prestazione di servizi non sono applicabili a una fattispecie i cui elementi si collocano tutti all'interno di un solo Stato membro (sentenza del 15 novembre 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, punto 47 e giurisprudenza ivi citata).

34. In tale contesto, si deve esaminare se la prestazione di servizi da parte di operatori stabiliti a Gibilterra nei confronti di soggetti stabiliti nel Regno Unito costituisca, con riferimento al diritto dell'Unione, una situazione i cui elementi si collocano tutti all'interno di un solo Stato membro.

35. A tal proposito, è pur vero che la Corte ha già constatato, come rilevato da tutti gli interessati, che Gibilterra non fa parte del Regno Unito (v., in tal senso, sentenze del 23 settembre 2003, Commissione/Regno Unito, C-30/01, EU:C:2003:489, punto 47, e del 12 settembre 2006, Spagna/Regno Unito, C-145/04, EU:C:2006:543, punto 15).

36. Tale circostanza non può tuttavia essere decisiva al fine di determinare se due territori, ai fini dell'applicazione delle disposizioni relative alle libertà fondamentali, debbano essere equiparati ad un solo Stato membro. Infatti, la Corte ha già dichiarato, al punto 54 della sentenza dell'8 novembre 2005, Jersey Produce Marketing Organisation (C-293/02, EU:C:2005:664), che, ai fini dell'applicazione degli articoli 23 CE, 25 CE, 28 CE e 29 CE, le isole Normanne, di cui fa parte il Baliato di Jersey, l'Isola di Man e il Regno Unito devono essere equiparate ad uno Stato membro, nonostante non facciano parte del Regno Unito.

37. Per arrivare a tale conclusione, la Corte, dopo aver ricordato che il Regno Unito assume la rappresentanza nei rapporti con l'estero del Baliato di Jersey, si è basata in particolare sulla circostanza che, secondo l'articolo 1, paragrafo 1, del protocollo n. 3 relativo alle isole Normanne e all'isola di Man, allegato all'atto di adesione del 1972, la normativa dell'Unione in materia doganale e in materia di restrizioni quantitative si applica alle isole Normanne e all'Isola di Man «alle stesse condizioni che per il Regno Unito», nonché sull'assenza di elementi dello status di tali isole che consentano di ritenere le relazioni tra queste isole e il Regno Unito analoghe a quelle che esistono tra Stati membri (v., a tal proposito, sentenza dell'8 novembre 2005, Jersey Produce Marketing Organisation, C-293/02, EU:C:2005:664, punti 43, 45 e 46).

38. Per quanto concerne, in primo luogo, le condizioni di applicazione dell'articolo 56 TFUE a Gibilterra, è pur vero che l'articolo 355, punto 3, TFUE non precisa che il citato articolo 56 si applica a Gibilterra «alle stesse condizioni che per il Regno Unito».

39. Tuttavia, si deve ricordare che l'articolo 355, punto 3, TFUE, estende l'applicazione delle disposizioni del diritto dell'Unione al territorio di Gibilterra, fatte salve le eccezioni previste dall'atto di adesione del 1972, le quali non riguardano però la libera prestazione di servizi.

40. Inoltre, il fatto, invocato dal governo di Gibilterra, che l'articolo 56 TFUE si applichi a Gibilterra in virtù dell'articolo 355, punto 3, TFUE e al Regno Unito in virtù dell'articolo 52,

paragrafo 1, TUE, non è rilevante a tale proposito. Infatti, in un contesto analogo, il fatto che la normativa dell'Unione in materia doganale e in materia di restrizioni quantitative si applichi alle isole Normanne e all'isola di Man in virtù dell'articolo 1, paragrafo 1, del protocollo n. 3 allegato all'atto di adesione del 1972, e al Regno Unito in virtù dell'articolo 52, paragrafo 1, TUE, non ha impedito alla Corte di concludere che, ai fini dell'applicazione di tale normativa, le citate isole e il Regno Unito dovevano essere equiparati ad un solo Stato membro (sentenza dell'8 novembre 2005, Jersey Produce Marketing Organisation, C-293/02, EU:C:2005:664, punto 54).

41. In secondo luogo, non sussistono altri elementi che permettano di considerare le relazioni tra Gibilterra e il Regno Unito, ai fini dell'articolo 56 TFUE, analoghe a quelle che esistono tra due Stati membri.

42. Equiparare gli scambi tra Gibilterra e il Regno Unito a quelli tra Stati membri porterebbe, al contrario, a negare il nesso riconosciuto all'articolo 355, punto 3, TFUE, tra detto territorio e il citato Stato membro. A tal proposito, è invece pacifico che è il Regno Unito che ha assunto gli obblighi discendenti dai trattati nei confronti degli altri Stati membri per quanto concerne l'applicazione e il recepimento del diritto dell'Unione nel territorio di Gibilterra (v., a tale riguardo, le sentenze del 23 settembre 2003, Commissione/Regno Unito, C-30/01, EU:C:2003:489, punti 1 e 47, nonché del 21 luglio 2005, Commissione/Regno Unito, C-349/03, EU:C:2005:488, punto 56), come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 37 delle sue conclusioni.

43. Ne consegue che la prestazione di servizi da parte di operatori stabiliti a Gibilterra nei confronti di soggetti stabiliti nel Regno Unito costituisce, con riferimento al diritto dell'Unione, una situazione i cui elementi si collocano tutti all'interno di un solo Stato membro.

44. Tale interpretazione non è rimessa in questione dall'argomento del governo di Gibilterra, secondo cui sarebbero pregiudicati l'obiettivo di assicurare il funzionamento del mercato interno, di cui all'articolo 26 TFUE, nonché l'obiettivo di integrare Gibilterra in tale mercato, obiettivo quest'ultimo che, secondo il governo di Gibilterra, è perseguito dall'articolo 355, punto 3, TFUE.

45. Si deve rilevare, a tale riguardo, che, in base allo stesso tenore letterale dell'articolo 26, paragrafo 2, TFUE, il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni dei trattati; una simile disposizione è costituita, per quanto concerne la libera prestazione dei servizi, dall'articolo 56 TFUE.

46. Orbene, come esposto ai punti 32 e 33 della presente sentenza, l'applicabilità dell'articolo 56 TFUE ad una determinata situazione richiede la presenza di un elemento di estraneità.

47. L'interpretazione accolta al punto 43 della presente sentenza, del resto, non comporta l'inapplicabilità dell'articolo 56 TFUE al territorio di Gibilterra, come sostiene il governo di Gibilterra. Tale disposizione mantiene infatti la piena applicabilità a detto territorio alle medesime condizioni previste per qualsiasi altro territorio dell'Unione cui essa si applica, ivi compresa la condizione relativa alla necessità della presenza di un elemento di estraneità.

48. Neppure le considerazioni relative allo status di Gibilterra ai sensi del diritto costituzionale nazionale o ai sensi del diritto internazionale revocano in dubbio detta interpretazione.

49. Per quanto concerne, in primo luogo, lo status di Gibilterra ai sensi del diritto costituzionale nazionale, il governo di Gibilterra fa valere, riferendosi alla sentenza del 10 ottobre 1978, Hansen & Balle (148/77, EU:C:1978:173), che lo status di detto territorio nel diritto dell'Unione dovrebbe essere determinato in particolare dal suo status nel diritto nazionale.

50. A tal proposito, si deve rilevare che la constatazione della Corte, effettuata al punto 10 di tale sentenza, secondo cui lo status dei dipartimenti francesi d'oltremare è definito, in primo luogo, mediante rinvio alla costituzione francese, secondo cui detti dipartimenti fanno parte integrante della Repubblica francese, dev'essere letta nel suo contesto, dal momento che è connessa all'interpretazione dell'articolo 227, paragrafo 1, del trattato CEE, secondo cui detto trattato si applicava all'intera «Repubblica francese» (v., a tal proposito, sentenza del 10 ottobre 1978, Hansen & Balle, 148/77, EU:C:1978:173, punto 9). Pertanto, con tale precisazione, la Corte si limitava a riconoscere che detti

dipartimenti fanno parte dello Stato membro in questione e che il diritto dell'Unione, allo scadere di un termine di due anni, di cui al paragrafo 2 del citato articolo 227, si applicava di pieno diritto a tali territori in quanto facenti parte integrante dello Stato membro in parola (v., a tal proposito, sentenza del 10 ottobre 1978, Hansen & Balle, 148/77, EU:C:1978:173, punto 10).

51. Orbene, come discende dal punto 31 della presente sentenza, il diritto dell'Unione si applica a Gibilterra non perché Gibilterra faccia parte del Regno Unito, bensì ai sensi dell'articolo 355, punto 3, TFUE.

52. In secondo luogo, per quanto concerne lo statuto di Gibilterra nel diritto internazionale, è pacifico che Gibilterra figura nell'elenco dei territori non autonomi ai sensi dell'articolo 73 della Carta delle Nazioni Unite.

53. A tal proposito, il governo di Gibilterra sostiene che accogliere un'interpretazione come quella accolta al punto 43 della presente sentenza pregiudicherebbe lo status di detto territorio in diritto internazionale e, in particolare, violerebbe la risoluzione 2625 (XXV) del 24 ottobre 1972, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni unite, secondo cui il territorio di una colonia deve possedere uno status separato e distinto rispetto a quello del territorio dello Stato che lo amministra.

54. Orbene, detta interpretazione dell'articolo 355, punto 3, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 56 TFUE, non influisce sullo status del territorio di Gibilterra ai sensi del diritto internazionale, dal momento che si limita a precisare che, nei limiti in cui il diritto dell'Unione si applica a detto territorio in quanto territorio europeo di cui uno Stato membro, ossia il Regno Unito, assume la rappresentanza nei rapporti con l'estero, la prestazione di servizi da parte di operatori stabiliti a Gibilterra a favore di soggetti stabiliti nel Regno Unito costituisce, con riferimento al diritto dell'Unione, una situazione i cui elementi sono tutti confinati all'interno di un solo Stato membro. Non si può ritenere che tale interpretazione pregiudichi lo status separato e distinto di Gibilterra.

55. Va aggiunto in tale contesto che il giudice del rinvio si è limitato ad indicare che il nuovo regime fiscale di cui al procedimento principale è indistintamente applicabile ai cittadini dello Stato membro interessato e ai cittadini di altri Stati membri, senza esporre altri elementi concreti che consentano di stabilire un collegamento fra l'oggetto del procedimento principale e l'articolo 56 TFUE, contrariamente a quanto richiesto dall'articolo 94 del regolamento di procedura della Corte (v., a tale riguardo, sentenza del 15 novembre 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, punto 55).

56. Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono si deve rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 355, punto 3, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 56 TFUE, dev'essere interpretato nel senso che la prestazione di servizi da parte di operatori stabiliti a Gibilterra nei confronti di soggetti stabiliti nel Regno Unito costituisce, con riferimento al diritto dell'Unione, una situazione i cui elementi sono tutti confinati all'interno di un solo Stato membro.

57. Alla luce della soluzione fornita alla prima questione non occorre risolvere la seconda e la terza questione pregiudiziale ».

### 4.3. Deroghe

18 gennaio 1979, *Pubblico Ministero e Chambre syndicale des Agents artistiques et impresarii de Belgique, ASBL c. Willy Wesemael ed altri*, cause riunite 110 e 111/78, Racc 35.

*Due persone residenti nel Belgio e due agenti artistici francesi, residenti in Francia, venivano imputati di contravvenzione agli artt. 6 e 20 del regio decreto belga 28 novembre 1975, relativo alla gestione degli uffici di collocamento a pagamento per artisti dello spettacolo.*

*A norma di detti articoli, « la gestione di un ufficio di collocamento a pagamento per artisti*

*dello spettacolo è soggetta al rilascio d'una licenza da parte del ministro competente in materia di occupazione » e « salvo patto di reciprocità tra il Belgio ed i loro paesi, gli uffici di collocamento per artisti dello spettacolo stranieri non possono effettuare il collocamento nel Belgio senza passare per il tramite di un ufficio di collocamento a pagamento titolare di licenza. Ciascuno dei due collocatori riceve la metà della provvigione prevista, fissata nel decreto ministeriale ».*

*In ciascuno dei due procedimenti, il primo imputato è accusato di aver fatto ricorso, per la scritturazione di artisti dello spettacolo, ad un ufficio di collocamento a pagamento avente sede in Francia e il cui gestore non è in possesso della licenza nel Belgio, mentre il secondo è accusato di aver effettuato collocamenti in questo stato senza passare per il tramite di un ufficio titolare della licenza nel Belgio.*

*Gli imputati eccepivano l'incompatibilità col Trattato delle disposizioni nazionali sopra citate, in quanto esse ostacolerebbero la libera prestazione dei servizi.*

*La Corte ha osservato:*

« 31. Il governo belga sostiene che l'attività in questione rientra nell'ambito di applicazione della Convenzione n. 96 dell'Organizzazione internazionale del lavoro relativa agli uffici di collocamento a pagamento, riveduta a Ginevra il 1 luglio 1949, la quale ammette l'adozione di provvedimenti di controllo da parte delle autorità competenti nei confronti di detti uffici. (...)»

33. La suddetta convenzione internazionale pone il principio generale secondo cui gli uffici di collocamento a pagamento aventi scopo di lucro sono vietati, e a tal fine stabilisce, all'art. 3, n. 1, che detti uffici « sono soppressi entro un periodo limitato la cui durata viene precisata dall'autorità competente »

34. D'altra parte, l'art 5, n. 1, della Convenzione dispone che « eccezionalmente, l'autorità competente potrà concedere deroghe all'art. 3 della Convenzione, per determinate categorie di persone, esattamente definite dalla legislazione nazionale, al cui collocamento non si possa convenientemente provvedere nell'ambito del servizio pubblico dell'occupazione... »

35. Perciò, dal momento che la conservazione degli uffici di collocamento a pagamento non corrisponde ad un obbligo derivante dalla convenzione n. 96, il governo belga non può richiamarsi a questa per disapplicare le disposizioni del Trattato in materia di libera prestazione dei servizi.

36. Gli obblighi derivanti dalla convenzione n. 96 non possono, quindi, essere opposti all'applicazione delle norme comunitarie nel settore considerato.

37. Inoltre, la Convenzione non osta in alcun modo a che uno Stato membro, il quale si valga della possibilità di deroga contemplata dall'art. 5, applichi tale clausola nei confronti del prestatore residente in un altro stato membro, a condizioni conformi alle esigenze dell'art. 59 del Trattato [ora art. 56 TFUE], come quelle sopra indicate ».

26 aprile 1988, Bond van Adverteerders e a. c. Paesi Bassi, causa 352/85, Racc. 2085.

*L'associazione olandese dei pubblicitari, 14 agenzie di pubblicità e il gestore di una rete di distribuzione via cavo convenivano in giudizio lo Stato olandese, contestando la legittimità dei divieti di pubblicità e sottotitolazione di cui al decreto ministeriale del 26 luglio 1984 (Kabelregeling), attuativo della legge sulla radiodiffusione (Omroepwet), in base alla quale l'unico ente autorizzato a diffondere messaggi pubblicitari sul territorio nazionale era la fondazione per la pubblicità radiotelevisiva (STER), che non produceva direttamente gli spots, ma organizzava soltanto la diffusione dei messaggi predisposti da terzi, mettendo a loro disposizione un tempo di trasmissione. I ricorrenti ritenevano eccessivamente limitate le condizioni di pubblicità offerte dalla STER, reputando, in particolare, insufficiente la frequenza con la quale gli spots potevano essere diffusi dalla STER stessa, e lamentavano il fatto di non potersi avvalere delle più ampie possibilità offerte dalle emittenti straniere di programmi commerciali, che erano*

*infatti loro precluse dai divieti di pubblicit  e sottotitolazione contenuti nel decreto del 1984 (esso vietava, tra l'altro, messaggi pubblicitari destinati specialmente al pubblico olandese, e programmi che, salvo autorizzazione del ministro, contenessero sottotitoli in lingua olandese). Il giudice adito (Arrondissementsrechtbank dell'Aia) disponeva la sospensione provvisoria del divieto di sottotitolazione, ma respingeva la domanda di sospensione relativa al divieto di pubblicit . L'ordinanza di tale giudice era impugnata, tanto dai pubblicitari quanto dallo Stato olandese, dinanzi al giudice competente (Gerechtshof dell'Aia) che, al fine di risolvere la controversia, rimetteva la questione alla Corte di giustizia, investendola di ben nove quesiti pregiudiziali, vertenti, in diversa misura, sull'interpretazione dell'art. 59 Trattato CEE (ora art. 56 TFUE). La Corte, procedendo a verificare la sussistenza delle condizioni per l'applicazione, oltre che del suddetto art. 59 (ora art. 56 TFUE), anche dell'art. 60 Trattato CEE (ora art. 57 TFUE), l'esistenza di restrizioni alla libert  di prestazioni di servizi e la loro possibile giustificazione sulla base delle esigenze dell'ordinamento olandese, ha osservato:*

«17. [...] la diffusione, per il tramite di gestori di reti di distribuzione via cavo stabiliti in uno Stato membro, di programmi televisivi offerti da emittenti stabilite in altri Stati membri e contenenti messaggi pubblicitari destinati specialmente al pubblico dello Stato di ricezione comporta pi  prestazioni di servizi ai sensi degli artt. 59 e 60 del trattato [ora artt. 56 e 57 TFUE]. [...]

18. Si deve [...] rilevare che sussiste una discriminazione nel fatto che il divieto di pubblicit  contenuto nella Kabelregeling preclude alle emittenti stabilite in altri Stati membri ogni possibilit  di diffondere sulle loro reti messaggi pubblicitari destinati specialmente al pubblico olandese, mentre la legge sulla radiodiffusione nazionale contempla la diffusione di siffatti messaggi sulle reti nazionali a vantaggio di tutte le « omroeporganisaties » [enti di radiodiffusione autorizzati dal competente ministro].

19. Di conseguenza, un divieto di pubblicit  come quello contenuto nella Kabelregeling comporta restrizioni della libera prestazione di servizi vietate dall'art. 59 del trattato [ora art. 56 TFUE] [...]

41. A questo proposito e' sufficiente rilevare che il divieto di sottotitolazione che colpisce le emittenti stabilite in altri Stati membri ha unicamente lo scopo di integrare il divieto di pubblicit  il quale, come emerge dalle considerazioni sopra formulate, comporta restrizioni della libera prestazione dei servizi vietate dall'art. 59 del trattato [ora art. 56 TFUE].

42. Pertanto, un divieto di sottotitolazione come quello contenuto nella Kabelregeling comporta restrizioni della libera prestazione di servizi vietate dall'art. 59 del trattato [ora art. 56 TFUE]. [...]

46. Si deve in primo luogo sottolineare che normative nazionali che non si applicano indistintamente alle prestazioni di servizi di qualsiasi origine, e che pertanto sono discriminatorie, sono compatibili con il diritto comunitario solo se possono rientrare in una deroga espressamente contemplata.

47. La sola deroga che puo' essere presa in considerazione in un caso come quello di specie e' quella contemplata dall'art. 56 del trattato (ora art. 52 TFUE), alla quale fa rinvio l'art. 66 [ora art. 62 TFUE]. Dal suddetto art. 56 (ora art. 52 TFUE), emerge che le normative nazionali che contemplino un regime particolare per i cittadini stranieri sono sottratte all'applicazione dell'art. 59 [ora art. 56 TFUE] del trattato qualora siano giustificate da motivi di ordine pubblico.

48. Si deve rilevare che scopi di natura economica come quello di attribuire interamente ad una fondazione nazionale di diritto pubblico i proventi derivanti dai messaggi pubblicitari destinati specialmente al pubblico dello Stato considerato non possono costituire motivi di ordine pubblico ai sensi dell'art. 56 del trattato [ora art. 52 TFUE]. [...]

Di conseguenza, si deve concludere che divieti di pubblicit  e di sottotitolazione come quelli contenuti nella Kabelregeling non possono essere giustificati da motivi di ordine pubblico ai sensi

dell'art. 56 del trattato [ora art. 52 TFUE]».

26 febbraio 1991, *Commissione c. Grecia*, causa C-198/89, Racc. I-727.

*La Commissione proponeva alla Corte, un ricorso diretto a far dichiarare che la Repubblica ellenica, subordinando la prestazione di servizi della guida turistica che accompagna un gruppo di turisti proveniente da un altro Stato membro, quando detta prestazione consiste nel guidare detti turisti in luoghi diversi dai musei o monumenti storici visitabili solo con una guida specializzata, al possesso di una autorizzazione che presuppone l'acquisizione di una determinata formazione professionale comprovata da un diploma, veniva meno agli obblighi che le incombono ai sensi dell'art. 59 del Trattato CEE (ora art. 56 TFUE).*

*La Corte ha osservato:*

« 17. (...) Subordinando la prestazione di servizi della guida turistica che accompagna un gruppo di turisti proveniente da un altro Stato membro al possesso di un determinato titolo, detta normativa, infatti, impedisce allo stesso tempo sia alle imprese di turismo di fornire tale prestazione tramite il proprio personale sia alle guide turistiche indipendenti di offrire i propri servizi a queste imprese nel corso di viaggi organizzati. Inoltre, impedisce ai turisti che partecipano a tali viaggi organizzati di avvalersi, a loro scelta, delle prestazioni considerate.

18. Tenuto tuttavia conto delle speciali caratteristiche di talune prestazioni di servizi, il fatto che uno Stato membro subordini dette prestazioni a requisiti di qualificazione del prestatore conformemente alle norme che disciplinano questi tipi di attività nel suo territorio non può essere considerato incompatibile con gli artt. 59 e 60 del Trattato [ora artt. 56 e 57 TFUE]. Tuttavia, la libera prestazione dei servizi, in quanto principio fondamentale sancito dal Trattato, può venire limitata solamente da norme giustificate dall'interesse generale e obbligatorie nei confronti di tutte le persone e le imprese che esercitino la propria attività nel territorio dello Stato destinatario, nella misura in cui tale interesse non risulti tutelato dalle norme cui il prestatore è soggetto nello Stato membro in cui è stabilito. Inoltre, i suddetti requisiti debbono essere obiettivamente necessarie al fine di assicurare l'osservanza delle norme professionali e la tutela degli interessi da queste perseguiti (v., tra l'altro, sentenza 4 dicembre 1986, Commissione / Germania, punto 27 della motivazione, causa 205/84, Racc. pag. 3755).

19. Ne consegue che tali condizioni possono essere considerate compatibili con gli artt. 59 e 60 del Trattato [ora artt. 56 e 57 TFUE] soltanto qualora sia provato che sussistono, nel settore di attività considerato, esigenze imperative connesse all'interesse generale le quali giustificano restrizioni della libera prestazione dei servizi, che tale interesse non è già garantito dalle norme dello Stato in cui il prestatore è stabilito e che lo stesso risultato non potrebbe essere ottenuto mediante provvedimenti meno incisivi. »

28 gennaio 1992, *Hans-Martin Bachmann c. Stato Belga*, causa C-204/90, Racc. I-249.

*Il signor Bachmann, di nazionalità tedesca, è stato occupato in Belgio. Il direttore delle imposte dirette di Bruxelles-I, si rifiutava di ammettere che i contributi versati in Germania dall'interessato per dei contratti d'assicurazione contro la malattia e l'invalidità e per un contratto d'assicurazione sulla vita, conclusi prima della sua venuta in Belgio, potessero essere dedotti dal totale dei suoi redditi professionali. Questo rifiuto traeva origine dall'art. 54 del codice delle imposte sul reddito (il "CIR"), applicabile alla fattispecie principale, a norma del quale la deduzione d'imposta è ammessa unicamente per i contributi di assicurazione non obbligatoria contro la malattia e l'invalidità, versati ad un ente mutualistico riconosciuto dal Belgio, e per i contributi d'assicurazione contro la vecchiaia e la morte prematura versati in Belgio.*



*La Cour de cassation di Bruxelles ha chiesto alla Corte se queste disposizioni del diritto tributario belga siano compatibili con gli artt. 48 e 59 del Trattato (ora artt. 45 e 56 TFUE).*

*La Corte ha osservato:*

« 27. Allo stato attuale del diritto comunitario, la coerenza del regime fiscale in questione non può dunque essere preservata da disposizioni meno restrittive di quelle di cui si tratta nella causa principale; ogni altra misura che permetta di garantire il recupero, da parte dello Stato interessato, dell'imposta che, secondo la sua legislazione, deve essere percepita sulle somme dovute dagli assicuratori in esecuzione dei contratti da essi conclusi, condurrebbe a conseguenze analoghe a quelle risultanti dalla non deducibilità dei contributi.

28. Alla luce di quanto precede, si deve pertanto concludere che, nel settore delle assicurazioni contro la vecchiaia e la morte, disposizioni come quelle della legge belga in questione sono giustificate dalla necessità di garantire la coerenza del regime fiscale di cui esse fanno parte, e che non sono quindi contrarie all'art. 48 del Trattato [ora artt. 45 TFUE]. (...)

31. È d'uopo rilevare che disposizioni come quelle della legge belga di cui si tratta comportano una restrizione alla libera prestazione dei servizi. Infatti, disposizioni nazionali che esigono che l'assicuratore sia stabilito in uno Stato membro perché gli assicurati possano fruire, in questo Stato, di talune possibilità di deduzione d'imposta scoraggiano gli assicurati dal rivolgersi ad assicuratori stabiliti in un altro Stato membro, e costituiscono quindi, per questi ultimi, un ostacolo alla libera prestazione dei servizi.

32. Secondo la giurisprudenza della Corte (v. sentenza 4 dicembre 1986, già citata, punto 52 della motivazione), l'esigenza di uno stabilimento è tuttavia compatibile con l'art. 59 del Trattato [ora art. 56 TFUE] se essa è una condizione indispensabile per il raggiungimento dell'obiettivo d'interesse generale perseguito.

33. Come risulta da quanto precede, tale è appunto il caso in merito alle assicurazioni contro la vecchiaia e la morte, per l'epoca successiva al 1975. Per gli anni precedenti, e in merito alle assicurazioni contro la malattia e l'invalidità, spetta al giudice nazionale accertare se le disposizioni cui egli si riferisce fossero del pari necessarie per garantire la coerenza del regime fiscale di cui esse fanno parte. ».

3 febbraio 1993, *Verening Veronica Omroep Organisatie c. Commissariat voor de Media*, causa C-148/91, Racc. I-487.

*Alla Verening Veronica Omroep Organisatie, ente di diritto olandese con fini di radiodiffusione stabilito nei Paesi Bassi, venivano inflitte delle sanzioni dal Commissariat voor de Media, ente pubblico per la sorveglianza nel settore della radiodiffusione. Il Commissariat sosteneva, infatti, che la Verening Veronica Omroep Organisatie aveva cercato di sottrarsi all'applicazione dell'art. 57 del Mediawet, la legislazione olandese sulla radiodiffusione. Questa normativa poneva delle restrizioni alla partecipazione di una stazione radiotelevisiva autorizzata in base alla normativa olandese al capitale di una stazione radiotelevisiva creata o da creare in un altro Stato membro. In particolare, il suo art. 57 prevedeva la prestazione di una cauzione a favore dell'emittente dell'altro Stato membro.*

*Nel caso di specie, la Verening Veronica Omroep Organisatie, utilizzando fondi pubblici, aveva contribuito all'installazione e all'effettivo sostegno di un'emittente televisiva commerciale in Lussemburgo i cui programmi erano destinati principalmente ai telespettatori olandesi.*

*La Verening Veronica Omroep Organisatie ricorreva contro la decisione avversa avanti al Raad van State affermando la contrarietà delle citate restrizioni agli artt. 59 e 67 TCEE (ora artt. 56 e 63 TFUE), nonché alle direttive del Consiglio 11 maggio 1960 e 88/361/CEE, adottate per l'attuazione dell'art. 67 TCE (ora art. 56 TCE). Il Raad van State rinviava pregiudizialmente alla Corte di giustizia.*

*La Corte ha osservato:*

« 9. Si deve, in primo luogo ricordare che, come rilevato dalla Corte nella sentenza 25 luglio 1991, causa 353/89, Commissione/Paesi Bassi (Racc. pag. I-4069, punti 3, 29 e 30 della motivazione) e causa C-288/89, Collectieve Antennevoorziening Gouda (Racc. pag. I-4007, punti 22 e 23 della motivazione), la Mediawet si propone di realizzare un sistema di radiodiffusione e di televisione di carattere pluralistico e non commerciale e si inserisce così in una politica culturale avente lo scopo di salvaguardare, nel settore audiovisivo, la libertà di espressione delle varie componenti, in particolare sociali, religiose o filosofiche che esistono nei Paesi Bassi.

10. Da queste due sentenze risulta inoltre (v. i punti della motivazione 41 e 42 e, rispettivamente, 23 e 24) che siffatti obiettivi di politica culturale costituiscono obiettivi di interesse generale che uno Stato membro può legittimamente perseguire predisponendo adeguatamente lo statuto dei suoi enti di radiodiffusione.

11. Orbene, l'art. 57, paragrafo 1, della Mediawet è intesa alla realizzazione di questi obiettivi. Il suo scopo è, infatti, quello di vietare agli enti nazionali di radiodiffusione l'esercizio di attività estranee ai compiti loro attribuiti dalla legge, o tali a parere del Commissariaat voor de Media, da metterne a repentaglio gli obiettivi. Detto articolo impedisce così, in particolare, che i mezzi finanziari di cui dispongono gli enti nazionali di radiodiffusione al fine di consentire loro di assicurare il pluralismo nel settore audiovisivo siano sottratti a tale destinazione e utilizzati a fini puramente commerciali.

12. Occorre infine rilevare che la Corte ha già affermato, a proposito dell'art. 59 del Trattato [ora art. 56 TFUE], che non si può negare ad uno Stato membro il diritto di adottare provvedimenti intesi a impedire che le libertà garantite dal Trattato siano utilizzate da un prestatore di servizi, la cui attività sia interamente o essenzialmente rivolta verso il suo territorio, per sottrarsi alle norme la cui osservanza gli sarebbe imposta ove egli si stabilisse nello Stato in questione (sentenza 3 dicembre 1974, causa 33/74, Binsbergen, Racc. pag. 1299, punto 13 della motivazione).

13. Orbene, vietando agli enti nazionali di radiodiffusione di dare aiuti per la creazione di società commerciali di radio e di televisione all'estero, allo scopo di prestarvi servizi destinati ai Paesi Bassi, la normativa dei Paesi Bassi controversa nella causa principale arriva essenzialmente a impedire che, sfruttando le libertà garantite dal Trattato, detti enti possano sottrarsi abusivamente agli obblighi derivanti dalla normativa nazionale, relativi al contenuto pluralistico e non commerciale dei programmi.

14. Ciò nonostante, non si può ritenere incompatibile con gli artt. 59 e 67 del Trattato l'esigenza che gli enti nazionali di radiodiffusione esercitino solo le attività previste dalla legge o autorizzate dal Commissariaat voor de Media ».

19 gennaio 1999, Procedimento penale a carico di Donatella Calfa, causa C-348/96, Racc. I-11.

*La signora Calfa, cittadina italiana, durante un soggiorno turistico a Creta veniva rinviata a giudizio per detenzione ed uso di stupefacenti e condannata dal giudice competente (tribunale penale di Heraklion) a tre mesi di reclusione e all'espulsione a vita dal territorio greco, ai sensi dell'art. 17, n. 2, della legge 1729/1987 sugli stupefacenti che dispone, per l'appunto, tale tipo di pena a carico degli stranieri, maggiorenni o minorenni, condannati per violazione della legge stessa. La signora Calfa proponeva ricorso per cassazione (dinanzi all'Aerios Pagos), impugnando la sentenza nella parte in cui disponeva la condanna all'espulsione, deducendone, in particolare, la incompatibilità con le disposizioni comunitarie in tema di cittadinanza e di libera prestazione di servizi. Il giudice adito sospendeva il procedimento, ponendo alla Corte di giustizia alcune questioni pregiudiziali in merito all'interpretazione degli artt. 8, 8A, 48, 52 e 59 (ora artt. 20, 21,*

45, 49 e 56 TFUE) Trattato CE. Con riferimento innanzitutto all'art. 59 Trattato CE (ora art. 56 TFUE), la Corte ha osservato:

«16. In limine, si deve ricordare che il principio della libera prestazione dei servizi istituito dall'art. 59 del Trattato [ora art. 56 TFUE], che è uno dei suoi principi fondamentali, comprende la libertà per i destinatari dei servizi di recarsi in un altro Stato membro per fruire ivi di un servizio, senza essere ostacolati da restrizioni, e che i turisti vanno considerati destinatari di servizi (v. sentenza 2 febbraio 1989, causa 186/87, Cowan, Racc. pag. 195, punto 15).

17. Si deve altresì ricordare che, se è vero che, in via di principio, la legislazione penale è riservata alla competenza degli Stati membri, tuttavia dalla costante giurisprudenza della Corte risulta che il diritto comunitario pone dei limiti a tale competenza. Tale legislazione infatti non può limitare le libertà fondamentali garantite dal diritto comunitario (v. sentenza Cowan, già citata, punto 19).

18. Nella specie, la sanzione dell'espulsione a vita dal territorio applicabile ai cittadini degli altri Stati membri in caso di condanna per essersi procurati e aver detenuto stupefacenti per uso strettamente personale costituisce manifestamente un ostacolo alla libera prestazione dei servizi riconosciuta dall'art. 59 del Trattato [ora art. 56 TFUE], poiché è la negazione stessa di tale libertà. Sarebbe altrettanto per le altre libertà fondamentali sancite negli artt. 48 e 52 del Trattato [ora artt. 45 e 49 TFUE] e menzionate dal giudice a quo».

*Quanto poi alla possibile giustificazione della disciplina greca in virtù dell'eccezione di ordine pubblico di cui all'art. 56 (ora art. 52 TFUE) Trattato CE, la Corte ha osservato:*

«20. L'art. 56 [ora art. 52 TFUE] consente [...] agli Stati membri di adottare, nei confronti dei cittadini degli altri Stati membri, specie per ragioni di ordine pubblico, provvedimenti che essi non possono disporre nei confronti dei propri cittadini, nel senso che ad essi manca il potere di allontanare questi ultimi dal territorio nazionale o di vietare loro di accedervi (v. sentenze 4 dicembre 1974, causa 41/74, Van Duyn, Racc. pag. 1337, punti 22 e 23; 18 maggio 1982, cause riunite 115/81 e 116/81, Adoui e Cornuaille, Racc. pag. 1665, punto 7, e 17 giugno 1997, cause riunite C-65/95 e C-111/95, Shingara e Radiom, Racc. pag. I-3343, punto 28).

21. Conformemente alla giurisprudenza della Corte, la nozione di ordine pubblico, può essere richiamata in caso di minaccia effettiva ed abbastanza grave ad uno degli interessi fondamentali della collettività (v. sentenza 27 ottobre 1977, causa 30/77, Bouchereau, Racc. pag. 1999, punto 35).

22. Si deve a questo proposito rilevare che uno Stato membro può considerare che l'uso degli stupefacenti costituisca un pericolo per la collettività idoneo a giustificare misure speciali nei confronti degli stranieri che violino la normativa sugli stupefacenti al fine di salvaguardare l'ordine pubblico.

23. Si deve tuttavia ricordare che l'eccezione di ordine pubblico, come tutte le deroghe a un principio fondamentale del Trattato, deve essere interpretata in modo restrittivo.

24. A tale riguardo, la direttiva 64/221, in merito alla quale va considerato che all'art. 1, n. 1, contempla tra gli altri i cittadini di uno Stato membro che si recano in un altro Stato membro in qualità di destinatari di servizi, pone dei limiti al diritto degli Stati membri di espellere stranieri per motivi di ordine pubblico. L'art. 3 di tale direttiva prevede che i provvedimenti di ordine pubblico o di pubblica sicurezza che hanno l'effetto di limitare il soggiorno di un cittadino di un altro Stato membro devono essere adottati esclusivamente in relazione al comportamento personale dell'individuo. Inoltre la sola esistenza di condanne penali non può automaticamente giustificare l'adozione di tali provvedimenti. Ne consegue che l'esistenza di una condanna penale può essere presa in considerazione solo in quanto le circostanze che hanno portato a tale condanna provino un comportamento personale costituente una minaccia attuale per l'ordine

pubblico (sentenza Bouchereau, già citata, punto 28).

25. Ne consegue che un provvedimento di espulsione può essere adottato nei confronti di un cittadino comunitario come la signora Calfa solo se, oltre al fatto che la stessa ha commesso un'infrazione alla legge sugli stupefacenti, il suo comportamento personale ha posto in essere una minaccia effettiva e abbastanza grave ad uno degli interessi fondamentali della società.

26. Orbene, si deve ricordare che la normativa controversa nella causa a qua prescrive l'espulsione a vita dal territorio dei cittadini degli altri Stati membri riconosciuti colpevoli, nel detto territorio, di infrazione alla legge sugli stupefacenti, a meno che non sussistano gravi motivi, specie di ordine familiare, che giustifichino la sua permanenza nel paese. La sanzione può essere revocata solo con provvedimento discrezionale del ministro della Giustizia, adottato dopo che sia decorso un periodo di tre anni.

27. Ciò considerato, si deve constatare che l'espulsione a vita dal territorio è pronunciata in modo automatico a seguito di una condanna penale, senza tener conto del comportamento personale dell'autore del reato né del pericolo che esso costituisce per l'ordine pubblico.

28. Ne consegue che le condizioni di applicazione dell'eccezione di ordine pubblico previste dalla direttiva 64/221, come interpretate dalla Corte, non sono soddisfatte e che l'eccezione di ordine pubblico non può essere utilmente richiamata per giustificare una limitazione alla libera prestazione dei servizi come quella che risulta dalla normativa controversa nella causa a qua.

29. Alla luce delle considerazioni che precedono, le questioni sollevate vanno risolte nel senso che gli artt. 48, 52 e 59 del Trattato [ora artt. 45, 49 e 56 TFUE] e l'art. 3 della direttiva 64/221 ostano ad una normativa che, salvo qualche eccezione, specie di ordine familiare, impone al giudice nazionale di disporre l'espulsione a vita dal territorio dei cittadini degli altri Stati membri riconosciuti colpevoli di essersi procurati e aver detenuto stupefacenti per uso strettamente personale».

6 novembre 2003, Procedimento penale a carico di Piergiorgio Gambelli e a., causa C-243/01, Racc. I-13031.

*Il signor Gambelli, insieme con altre 137 persone, gestiva in Italia alcuni centri trasmissione dati che raccoglievano scommesse sportive sul territorio italiano per conto di un bookmaker inglese, la Stanley International Betting Ltd (che svolgeva la propria attività in base ad una licenza rilasciata dalla città di Liverpool secondo la normativa inglese), con il quale erano collegati via Internet. Poiché in Italia l'attività in questione era riservata (dalla legge 13 dicembre 1989, n. 401, modificata dalla legge 23 dicembre 2000, n. 388) allo Stato o a suoi concessionari ed ogni violazione di questa riserva poteva essere penalmente sanzionata, a carico del signor Gambelli e degli altri esercenti tale attività venivano avviate indagini penali per esercizio abusivo di scommesse e alcuni centri trasmissione dati erano posti sotto sequestro. Il giudice investito della causa (tribunale di Ascoli Piceno), dinanzi al quale il signor Gambelli aveva sostenuto che la normativa italiana rilevante fosse in contrasto con i principi comunitari in tema di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, sottoponeva la questione alla Corte di giustizia. Quest'ultima, dopo aver proceduto all'interpretazione dell'art. 43 Trattato CE (ora art. 49 TFUE) ed aver riconosciuto che la disciplina italiana controversa costituisce una restrizione alla libertà di stabilimento garantita dalla disposizione richiamata, con riguardo alla compatibilità della disciplina in parola con le norme comunitarie in materia di libera prestazione di servizi, ha osservato:*

«51. L'art. 49 CE [ora art. 56 TFUE] vieta le restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno della Comunità nei confronti dei cittadini degli Stati membri stabiliti in un paese della Comunità che non sia quello del destinatario della prestazione. L'art. 50 [ora art. 57 TFUE]

qualifica «servizi» le prestazioni fornite normalmente dietro retribuzione, in quanto non siano regolate dalle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone.

1. La Corte ha già affermato che l'importazione di documenti pubblicitari e di biglietti di lotteria in uno Stato membro per far partecipare gli abitanti di detto Stato membro ad una lotteria organizzata in un altro Stato membro si ricollega ad un'attività di «servizi» (sentenza Schindler, [24 marzo 1994, causa C-275/92, Racc. pag. I-1039], punto 37). Analogicamente, l'attività consistente nel far partecipare i cittadini di uno Stato membro a giuochi di scommesse organizzati in un altro Stato membro, ancorché aventi ad oggetto eventi sportivi organizzati nel primo Stato membro, si ricollega ad un'attività di «servizi» ai sensi dell'art. 50 CE [ora art. 57 TFUE].

2. La Corte ha affermato, del pari, che l'art. 49 CE [ora art. 56 TFUE] dev'essere interpretato nel senso che esso concerne i servizi che un prestatore offre telefonicamente a potenziali destinatari stabiliti in altri Stati membri e che questi fornisce senza spostarsi dallo Stato membro nel quale è stabilito (sentenza 10 maggio 1995, causa C-384/93, Alpine Investments, Racc. pag. I-1141, punto 22).

3. Applicando tale interpretazione alla problematica della causa principale, ne consegue che l'art. 49 CE [ora art. 56 TFUE] riguarda i servizi che un prestatore quale la Stanley, con sede in uno Stato membro, nella specie il Regno Unito, offre via Internet – e dunque senza spostarsi – a destinatari che si trovino in un altro Stato membro, nella specie la Repubblica italiana, sicché ogni restrizione a tali attività costituisce una restrizione alla libera prestazione dei servizi da parte di un tale prestatore.

4. Inoltre, la libera prestazione dei servizi comprende non solo la libertà del prestatore di offrire ed effettuare servizi per destinatari stabiliti in uno Stato membro diverso da quello sul cui territorio si trovi il detto prestatore, ma anche la libertà di ricevere o beneficiare, in quanto destinatario, dei servizi offerti da un prestatore stabilito in un altro Stato membro, senza essere impedito da restrizioni (v., in tal senso, sentenze 31 gennaio 1984, cause riunite 286/82 e 26/83, Luisi e Carbone, Racc. pag. 377, punto 16, e 26 ottobre 1999, causa C-294/97, Eurowings Luftverkehr, Racc. pag. I-7447, punti 33 e 34).

5. Orbene, rispondendo ai quesiti posti dalla Corte all'udienza, il governo italiano ha confermato che l'attività di un privato che si connette in Italia dal proprio domicilio, via Internet, con un bookmaker stabilito in un altro Stato membro, facendo uso della propria carta di credito quale mezzo di pagamento, costituisce un reato ai sensi dell'art. 4 della legge n. 401/89.

6. Tale divieto, penalmente sanzionato, di partecipare a scommesse organizzate in Stati membri diversi da quello sul cui territorio risiede il giocatore, costituisce una restrizione alla libera prestazione dei servizi.

7. Lo stesso vale per il divieto, del pari penalmente sanzionato, nei confronti degli intermediari, quali gli indagati nella causa principale, di agevolare la prestazione di servizi di scommesse su eventi sportivi organizzati da un prestatore, quale la Stanley, con sede in uno Stato membro diverso da quello in cui i detti intermediari svolgono la propria attività, poiché un tale divieto costituisce una restrizione al diritto del bookmaker alla libera prestazione dei servizi, anche se gli intermediari si trovano nello stesso Stato membro dei destinatari dei servizi medesimi.

8. Si deve pertanto rilevare che una normativa nazionale quale la legislazione italiana sulle scommesse, in particolare l'art. 4 della legge n. 401/89, costituisce una restrizione alla libertà di stabilimento ed alla libera prestazione dei servizi».

*Con riguardo poi alla possibilità di giustificare le restrizioni di cui si è detto a titolo di misure derogatorie espressamente previste agli artt. 45 e 46 Trattato CE (ora artt. 51 e 52 TFUE), ovvero se esse possano essere giustificate da motivi imperativi di interesse generale, la Corte ha osservato:*

«61. Quanto agli argomenti fatti valere, in particolare, dai governi ellenico e portoghese al fine di

giustificare le restrizioni ai giochi di azzardo e alle scommesse, e` sufficiente ricordare che, secondo costante giurisprudenza, la riduzione o la diminuzione delle entrate fiscali non rientra fra i motivi enunciati all'art. 46 CE [ora art. 52 TFUE] e non puo` essere considerata come un motivo imperativo di interesse generale che possa essere fatto valere per giustificare una restrizione alla liberta` di stabilimento o alla libera prestazione dei servizi (v., in tal senso, sentenze 16 luglio 1998, causa C-264/96, ICI, Racc. pag. I-4695, punto 28, e 3 ottobre 2002, causa C-136/00, Danner, Racc. pag. I-8147, punto 56).

53. Come si evince dal punto 36 della sentenza Zenatti [21 ottobre 1999, causa C-67/98, Racc. pag. I-7289], le restrizioni devono perseguire in ogni caso l'obiettivo di un'autentica riduzione delle opportunita` di giuoco e il finanziamento di attivita` sociali attraverso un prelievo sugli introiti derivanti dai giochi autorizzati costituisce solo una conseguenza vantaggiosa accessoria, e non la reale giustificazione, della politica restrittiva attuata.

54. Per contro, come ricordato sia dai governi che hanno presentato osservazioni sia dalla Commissione, nelle menzionate sentenze Schindler, La" a" ra" e a. [21 settembre 1999, causa C-124/97, Racc. pag. I-6067] e Zenatti, la Corte ha affermato che le considerazioni di ordine morale, religioso o culturale, nonche' le conseguenze moralmente e finanziariamente dannose per l'individuo e la societa` che sono collegate ai giochi d'azzardo e alle scommesse possono giustificare che le autorita` nazionali dispongano di un potere discrezionale sufficiente a determinare le esigenze di tutela del consumatore e dell'ordine sociale.

55. In ogni caso, per risultare giustificate, le restrizioni alla liberta` di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi devono presentare i requisiti previsti dalla giurisprudenza della Corte (v., in particolare, sentenze 31 marzo 1993, causa C-19/92, Kraus, Racc. pag. I-1663, punto 32, e 30 novembre 1995, causa C-55/94, Gebhard, Racc. pag. I-4165, punto 37).

56. Ai sensi di tale giurisprudenza, infatti, le dette restrizioni devono, in primo luogo, essere giustificate da motivi imperativi di interesse generale; in secondo luogo, devono essere idonee a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e, in terzo luogo, non andare oltre quanto necessario per il raggiungimento di questo. In ogni caso, devono essere applicate in modo non discriminatorio.

57. Spetta al giudice del rinvio stabilire se, nella causa principale, le restrizioni alla liberta` di stabilimento e alla libera prestazione di servizi previste dalla legge n. 401/89 rispettino tali requisiti. A tal fine, il detto giudice dovra` tener conto degli elementi precisati nei punti seguenti.

58. Anzitutto, anche se, nelle menzionate sentenze Schindler, La" a" ra" e a. e Zenatti, la Corte ha ammesso che le restrizioni alle attivita` di giuoco possono essere giustificate da motivi imperativi di interesse generale, quali la tutela del consumatore e la prevenzione della frode e dell'incitazone dei cittadini ad una spesa eccessiva collegata al giuoco, occorre tuttavia che le restrizioni fondate su tali motivi e sulla necessita` di prevenire turbative all'ordine sociale siano idonee a garantire la realizzazione dei detti obiettivi, nel senso che tali restrizioni devono contribuire a limitare le attivita` di scommessa in modo coerente e sistematico.

59. A tale riguardo, riferendosi ai lavori preparatori della legge n. 388/00, il giudice del rinvio ha sottolineato che lo Stato italiano persegue, a livello nazionale, una politica di forte espansione del giuoco e delle scommesse allo scopo di raccogliere fondi, tutelando i concessionari del CONI.

60. Orbene, laddove le autorita` di uno Stato membro inducano ed incoraggino i consumatori a partecipare alle lotterie, ai giochi d'azzardo o alle scommesse affinche' il pubblico erario ne benefici sul piano finanziario, le autorita` di tale Stato non possono invocare l'ordine pubblico sociale con riguardo alla necessita` di ridurre le occasioni di giuoco per giustificare provvedimenti come quelli oggetto della causa principale.

61. Inoltre, le restrizioni imposte dalla normativa italiana in materia di bandi di gara devono essere indistintamente applicabili, vale a dire con le stesse modalita` e con gli stessi criteri agli operatori stabiliti in Italia ed a quelli provenienti da altri Stati membri.

62. Spettera` al giudice del rinvio esaminare se i requisiti di partecipazione ai bandi di gara

per le concessioni relative alla gestione di scommesse su eventi sportivi siano fissati in termini tali da poter essere soddisfatti, in pratica, piu` facilmente dagli operatori italiani che non da quelli stranieri. In tale ipotesi, i detti requisiti non rispetterebbero il criterio di non discriminazione.

63. Infine, le restrizioni imposte dalla normativa italiana non devono eccedere quanto necessario per conseguire l'obiettivo perseguito. A tal riguardo, il giudice del rinvio dovra` esaminare se la sanzione penale irrogata a chiunque effettui scommesse dal proprio domicilio in Italia via Internet con un bookmaker situato in un altro Stato membro non sia sproporzionata alla luce della giurisprudenza della Corte (v. sentenze 29 febbraio 1996, causa C-193/94, Skanavi e Chryssanthakopoulos, Racc. pag. I-929, punti 34-39, e 25 luglio 2002, causa C-459/99, MRAX, Racc. pag. I-6591, punti 89-91), soprattutto dal momento che la partecipazione alle scommesse viene incoraggiata allorché si svolge nel contesto di giochi organizzati da enti nazionali autorizzati.

64. Il giudice del rinvio dovra` inoltre chiedersi se la circostanza di imporre restrizioni penalmente sanzionate sino a un anno di arresto per gli intermediari che facilitino la prestazione di servizi da parte di un bookmaker stabilito in uno Stato membro diverso da quello in cui i detti servizi sono offerti, mettendo a disposizione degli scommettitori nei propri locali la connessione via Internet con il bookmaker, costituisca una restrizione che ecceda quanto necessario per la lotta alla frode, soprattutto in considerazione del fatto che il prestatore di servizi e` sottoposto, nello Stato membro in cui e` stabilito, ad un sistema normativo di controlli e sanzioni, gli intermediari sono legittimamente costituiti e, prima delle modifiche normative di cui alla legge n. 388/00, tali intermediari si ritenevano autorizzati a trasmettere scommesse su eventi sportivi esteri.

65. Quanto alla proporzionalita` della normativa italiana con riguardo alla liberta` di stabilimento, anche se l'obiettivo perseguito dalle autorità di uno Stato membro e` quello di evitare il rischio che i concessionari dei giochi siano implicati in attivita` criminali o fraudolente, escludere la possibilita` per le societa` di capitali quotate sui mercati regolamentati degli altri Stati membri di ottenere concessioni per la gestione di scommesse sportive, soprattutto quando esistano altri strumenti di controllo dei bilanci e delle attivita` delle dette societa` , puo` risultare una misura eccessiva rispetto a quanto necessario per impedire la frode.

66. Spetta al giudice del rinvio verificare se la normativa nazionale, alla luce delle sue concrete modalita` di applicazione, risponda realmente ad obiettivi tali da giustificarla e se le restrizioni che essa impone non appaiano sproporzionate rispetto a tali obiettivi».

14 luglio 2004, Bacardi France SAS, gia` Bacardi-Martini SAS c. Te' le' vision franc, aise 1 SA (TF1) e a., causa C-429/02, Racc. I-6613.

*La legge francese sulla lotta contro il tabagismo e l'alcolismo (legge Evin) vietava in Francia la pubblicita` televisiva diretta o indiretta di bevande alcoliche e configura quale illecito penale la violazione delle sue disposizioni. Un codice di buona condotta, elaborato dalle autorità francesi e dalle emittenti televisive francesi, definiva le modalita` di applicazione di tale divieto a trasmissioni in Francia di eventi sportivi che si svolgono sul territorio di altri Stati membri, operando una distinzione tra gli eventi sportivi internazionali (le cui immagini sono trasmesse in un ampio numero di paesi e che non possono quindi essere considerati come diretti principalmente al pubblico francese) e gli eventi sportivi binazionali (la cui trasmissione e` specificamente diretta al pubblico francese). Il codice prevedeva che, con riguardo a questi ultimi eventi, le emittenti francesi dovevano ricorrere a tutti i mezzi possibili per evitare che apparissero in televisione pubblicita` di bevande alcoliche. Contestualmente ad una procedura di infrazione promossa dalla Commissione per far dichiarare dalla Corte di giustizia l'incompatibilita` della normativa francese con la disciplina della libera prestazione dei servizi garantita dal Trattato CE (cfr. causa C-262/02),*

*veniva sollevata davanti alla Corte di giustizia una questione pregiudiziale dal supremo giudice francese (Cour de Cassation). Il rinvio pregiudiziale era stato originato dal fatto che l'emittente Te 'le' vision Franc, aise TF1 aveva affidato le societa' Groupe Jean-Claude Darmon e GiroSport, incaricate di negoziare per suo conto i diritti di trasmissione televisiva delle partite di calcio, a fare in modo di prevenire l'apparizione alla televisione di marchi di bevande alcoliche. Di conseguenza, alcuni clubs di calcio stranieri si rifiutavano di affittare alla Bacardi France, attiva nella produzione e nella commercializzazione di molte bevande alcoliche, pannelli pubblicitari collocati intorno al campo di gioco. La Bacardi France ha quindi citato in giudizio la TF1, la Darmon e la GiroSport per far loro ingiungere la cessazione dell'esercizio di pressioni sui clubs di calcio stranieri al fine di impedire la locazione di pannelli pubblicitari collocati intorno al campo di gioco. Rigettate le pretese della Bacardi France in primo e secondo grado, la controversia giungeva davanti alla Cour de Cassation, che si rivolgeva, come detto, alla Corte di giustizia per verificare la compatibilita' del regime francese con le disposizioni del diritto comunitario, in particolare con quelle sulla libera prestazione dei servizi stabilita dal Trattato CE e con la direttiva comunitaria c.d. «televisione senza frontiere» (n. 89/552). Con particolare riferimento alla compatibilita' con la direttiva richiamata, prima, e con l'art. 59 (oggi art. 56 TFUE) Trattato CE, poi, del divieto di pubblicita' televisiva indiretta derivante dall'apparizione sullo schermo di pannelli visibili durante la trasmissione di eventi sportivi binazionali che si svolgono sul territorio di altri Stati membri, la Corte ha osservato:*

«25. [...] occorre ricordare che l'art. 2, n. 2, primo comma, prima frase, della direttiva 89/552 prevede per gli Stati membri l'obbligo di assicurare la liberta' di ricezione e di non ostacolare la ritrasmissione sul proprio territorio di trasmissioni televisive provenienti da altri Stati membri per ragioni attinenti ai settori coordinati da tale direttiva. Agli artt. 10-21, quest'ultima armonizza le norme relative alla pubblicita' televisiva.

1. Ai sensi della definizione fornita all'art. 1, lett. b), della direttiva 89/552, la «pubblicita' televisiva» comprende «ogni forma di messaggio televisivo trasmesso dietro compenso o pagamento analogo da un'impresa pubblica o privata nell'ambito di un'attivitа' commerciale, industriale, artigiana o di una libera professione, allo scopo di promuovere la fornitura, dietro compenso, di beni o di servizi, compresi i beni immobili, i diritti e le obbligazioni». Ai sensi dell'art. 10, n. 1, della stessa direttiva « [l]a pubblicita' televisiva deve essere chiaramente riconoscibile come tale ed essere nettamente distinta dal resto del programma con mezzi ottici e/o acustici ». L'art. 11, n. 1, prima frase, di tale direttiva prevede che « [l]a pubblicita' deve essere inserita tra le trasmissioni » e, al n. 2, lo stesso art. 11 dispone che « [n]elle trasmissioni composte di parti autonome o in quelle sportive, nelle cronache e negli spettacoli di analoga struttura comprendenti degli intervalli, la pubblicita' puo' essere inserita soltanto tra le parti autonome o negli intervalli ».

2. Nella causa principale, va rilevato che, per i motivi esposti dall'avvocato generale ai paragrafi 48-52 delle sue conclusioni, la pubblicita' televisiva indiretta di bevande alcoliche derivante da pannelli ripresi sullo schermo durante la ritrasmissione di eventi sportivi non costituisce un messaggio televisivo individuabile finalizzato alla promozione di beni o di servizi. Per ragioni evidenti, e' impossibile mostrare la detta pubblicita' solo durante gli intervalli tra le varie parti del programma televisivo in questione. Infatti, le immagini di pannelli pubblicitari che appaiono sullo sfondo delle immagini trasmesse e, in modo irregolare ed imprevisto, in funzione delle esigenze di tale ritrasmissione, non hanno natura individuabile nell'ambito della stessa.

3. Pertanto, una simile pubblicita' televisiva indiretta non dev'essere considerata «pubblicita' televisiva » ai sensi della direttiva 89/552 e, quindi, non ricade nell'ambito di applicazione della stessa.

4. Di conseguenza, la prima questione dev'essere risolta nel senso che l'art. 2, n. 2, primo comma, prima frase, della direttiva 89/552 non osta a che uno Stato membro vieti la pubblicita'



televisiva di bevande alcoliche commercializzate nel detto Stato, laddove cio` riguardi la pubblicita` televisiva indiretta derivante dall'apparizione sullo schermo di pannelli visibili durante la ritrasmissione di eventi sportivi binazionali che si svolgono sul territorio di altri Stati membri.

Una simile pubblicita` televisiva indiretta non dev'essere considerata «pubblicita` televisiva» ai sensi degli artt. 1, lett. b), 10 e 11 di tale direttiva. [...]

62. L'art. 59 del Trattato [ora art. 56 TFUE] prescrive l'eliminazione di qualsiasi restrizione alla libera prestazione dei servizi, anche qualora la detta restrizione si applichi indistintamente ai prestatori nazionali e a quelli degli altri Stati membri, allorché essa sia tale da vietare o da ostacolare altrimenti le attivita` del prestatore stabilito in un altro Stato membro ove fornisce legittimamente servizi analoghi (v., in tal senso, sentenze 25 luglio 1991, causa C-76/90, Sa`ger, Racc. pag. I-4221, punto 12, e 3 ottobre 2000, causa C-58/98, Corsten, Racc. pag. I-7919, punto 33). Per di piu`, la libera prestazione dei servizi spetta sia al prestatore sia al destinatario dei servizi (v., in tal senso, sentenza 31 gennaio 1984, cause riunite 286/82 e 26/83, Luisi e Carbone, Racc. pag. 377, punto 16).

63. Tuttavia, la libera prestazione dei servizi, in assenza di misure comunitarie di armonizzazione, puo` essere ristretta da normative nazionali giustificate dai motivi menzionati all'art. 56, n. 1, del Trattato CE [ora art. 52 TFUE], letto in combinato disposto con l'art. 66 del Trattato CE [ora art. 62 TFUE], o da motivi imperativi di interesse generale (v., in tal senso, sentenza 6 novembre 2003, causa C-243/01, Gambelli e a., Racc. pag. I-13031, punto 60).

64. Nel detto contesto, spetta agli Stati membri decidere il livello al quale intendono garantire la tutela della sanita` pubblica ed il modo in cui questo livello deve essere raggiunto. Essi non possono tuttavia farlo se non nei limiti indicati dal Trattato e, in particolare, nel rispetto del principio di proporzionalita` (v. sentenza 25 luglio 1991, cause riunite C-1/90 e C-176/90, Aragonesa de Publicidad Exterior e Publivi`a, Racc. pag. I-4151, punto 16), il quale impone che i provvedimenti adottati siano idonei a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non vadano oltre quanto necessario per il suo raggiungimento (v., in particolare, sentenze Sa`ger, cit., punto 15; 23 novembre 1999, cause riunite C-369/96 e C-376/96, Arblade e a., Racc. pag. I-8453, punto 35; Corsten, cit., punto 39, e 22 gennaio 2002, causa C-390/99, Canal Sate` lite Digital, Racc. pag. I-607, punto 33).

65. Nella causa principale, dato che non esistono provvedimenti comunitari di armonizzazione in materia, occorre pertanto esaminare successivamente tre punti, vale a dire l'esistenza di una restrizione ai sensi dell'art. 59 del Trattato [ora art. 56 TFUE], la possibilita` di una giustificazione di un regime di pubblicita` televisiva come quello di cui trattasi nella causa principale ai sensi dell'art. 56, n. 1, del detto Trattato [ora art. 52 TFUE], letto in combinato disposto con l'art. 66 [ora art. 62 TFUE] dello stesso, e la proporzionalita` di tale regime.

66. In primo luogo, va rilevato che un regime di pubblicita` televisiva come quello di cui trattasi nella causa principale costituisce una restrizione alla libera prestazione dei servizi ai sensi dell'art. 59 del Trattato [ora art. 56 TFUE]. Infatti, un simile regime comporta, da un lato, una restrizione alla libera prestazione dei servizi pubblicitari in quanto i proprietari di pannelli pubblicitari devono rifiutare, in via preventiva, ogni pubblicita` di bevande alcoliche qualora l'evento sportivo possa essere trasmesso in Francia. Dall'altro lato, lo stesso regime ostacola la prestazione dei servizi di diffusione di programmi televisivi. Infatti, le emittenti francesi devono rifiutare ogni ritrasmissione di eventi sportivi durante la quale siano visibili pannelli pubblicitari che reclamizzano bevande alcoliche commercializzate in Francia. Inoltre, gli organizzatori di eventi sportivi che si svolgono al di fuori del territorio francese non possono vendere i diritti di ritrasmissione alle emittenti francesi, dato che la diffusione dei programmi televisivi dedicati ai detti eventi puo` costituire una pubblicita` televisiva indiretta di tali bevande alcoliche.

67. Nel detto contesto, come risulta dai punti 28 e 29 della sentenza in data odierna, causa C-262/02, Commissione/Francia (Racc. pag. I-6569), l'argomento del governo francese vertente, da un lato, sugli strumenti tecnici che consentono di mascherare le immagini al fine di oscurare in modo

mirato i pannelli che reclamizzano bevande alcoliche e, dall'altro, sull'applicazione non discriminatoria di tale regime di pubblicit  televisiva a tutte le bevande alcoliche, a prescindere dal fatto che esse siano state prodotte in Francia o all'estero, non puo` essere accolto. Infatti, se e` vero che esistono strumenti tecnici di questo tipo, l'utilizzazione degli stessi implicherebbe per le emittenti francesi, tuttavia, costi supplementari onerosi. Del resto, nell'ambito della libera prestazione dei servizi, solo l'origine del servizio in questione puo` essere pertinente nel caso di specie.

68. In secondo luogo, va rilevato che un regime di pubblicit  televisiva come quello di cui trattasi nella causa principale persegue uno scopo di tutela della sanita` pubblica ai sensi dell'art. 56, n. 1, del Trattato [ora art. 52 TFUE], come ha affermato l'avvocato generale al paragrafo 69 delle sue conclusioni. Infatti, misure che limitano le possibilit  di pubblicit  per le bevande alcoliche e cercano cosı` di combattere l'alcolismo rispondono a preoccupazioni di sanita` pubblica (v. sentenze 10 luglio 1980, causa 152/78, Commissione/Francia, Racc. pag. 2299, punto 17; Aragonesa de Publicidad Exterior e Publivi`a, cit., punto 15, e 8 marzo 2001, causa C-405/98, Gourmet International Products, Racc. pag. I-1795, punto 27).

69. In terzo luogo, va rilevato inoltre che un regime di pubblicit  televisiva come quello di cui trattasi nella causa principale e` idoneo a conseguire lo scopo di tutela della sanita` pubblica da esso perseguito. Per di piu` , esso non va oltre quanto necessario per conseguire tale obiettivo. Il detto regime riduce infatti i casi in cui possono essere visti alla televisione i pannelli pubblicitari per le bevande alcoliche e, con cio`, e` idoneo a limitare la diffusione di tali messaggi, riducendo cosı` le occasioni in cui i telespettatori potrebbero essere indotti a consumare bevande alcoliche.

70. A tale proposito, come risulta dai punti 33-39 della citata sentenza in data odierna, Commissione/Francia, gli argomenti svolti dalla Commissione e dal governo del Regno Unito per dimostrare la natura sproporzionata di tale regime devono essere respinti.

71. Per quanto riguarda l'unico argomento sollevato dalla Bacardi che non e` stato esaminato nella citata sentenza in data odierna, Commissione/Francia, vale a dire l'argomento secondo cui il regime di pubblicit  televisiva di cui trattasi nella causa principale sarebbe incongruente in quanto non riguarda la pubblicit  di bevande alcoliche visibile in secondo piano sullo sfondo delle riprese, e` sufficiente rispondere che tale opzione rientra nella libera valutazione degli Stati membri, cui spetta decidere il livello al quale intendono garantire la tutela della sanita` pubblica e il modo in cui questo livello deve essere raggiunto (v. sentenza Aragonesa de Publicidad Exterior e Publivi`a, cit., punto 16).

72. Di conseguenza, occorre risolvere la seconda questione nel senso che l'art. 59 del Trattato [ora art. 56 TFUE] non osta a che uno Stato membro vieti la pubblicit  televisiva di bevande alcoliche commercializzate nel detto Stato, laddove cio` riguardi la pubblicit  televisiva indiretta derivante dall'apparizione sullo schermo di pannelli visibili durante la ritrasmissione di eventi sportivi binazionali che si svolgono sul territorio di altri Stati membri ».

14 ottobre 2004, Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs GmbH c. Oberbu`rgermeisterin der Bundesstadt Bonn, causa C-36/02, Racc. I-9609.

*La Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs GmbH (in prosieguo: l'«Omega»), societa` di diritto tedesco, dall'agosto 1994 gestiva a Bonn un locale denominato «laserdromo», destinato alla pratica del « laser-sport », impiegando un'attrezzatura comprendente, in particolare, apparecchi di punta-mento a raggi laser simili ad armi da fuoco e sensori riceventi installati nelle piattaforme di tiro e nei giubbotti indossati dai giocatori. Rivelandosi insufficiente l'attrezzatura originariamente utilizzata, la Omega si avvaleva, da una data non specificata, ma presumibilmente sempre a partire dal 1994, di apparecchi forniti da una societa` britannica, la Pulsar International Ltd (in prosieguo: la «Pulsar»), pur addivenendo con essa alla stipulazione di un contratto di*

franchising solo nel maggio 1997. A seguito di proteste da parte del pubblico precedenti l'apertura stessa del «laserdromo», all'inizio del 1994 il sindaco di Bonn (Oberbürgermeisterin der Bundesstadt) chiedeva che l'Omega fornisse una precisa descrizione del gioco che si sarebbe svolto nel suo locale e, con lettera del febbraio 1994, le comunicava l'intenzione di adottare un provvedimento di divieto nel caso in cui vi si giocasse «ad uccidere» le persone. Nel marzo 1994 l'Omega replicava che si trattava unicamente di colpire sensori fissi installati nelle piattaforme di tiro, ma il 14 settembre dello stesso anno il sindaco, in applicazione dell'art. 14, n. 1, della legge sulla polizia amministrativa del Land Renania del Nord-Vestfalia (Ordnungsbehörden-gesetz Nordrhein-Westfalen, in prosieguo: l'« OBG NW », secondo cui « [l]e autorità di polizia possono adottare le misure necessarie per prevenire in casi particolari un pericolo che possa minacciare la pubblica sicurezza o l'ordine pubblico »), adottava un provvedimento con il quale vietava alla società di rendere possibile o di tollerare nel suo impianto giochi aventi come oggetto quello di colpire deliberatamente uomini mediante raggi laser o altri strumenti tecnici e il cosiddetto « omicidio simulato » (ritenendo che essi costituissero un pericolo per l'ordine pubblico, dato che gli atti di omicidio simulato e la gratuita della violenza che ne conseguiva violavano i valori etici fondamentali riconosciuti dalla collettività) e stabiliva che, in caso d'infrazione, sarebbe stata inflitta una multa di DM 10 000 per ogni partita giocata. Ottenendo una licenza provvisoria, la Omega continuava a gestire il locale e impugnava il provvedimento dinnanzi alle autorità competenti, sino a presentare ricorso in cassazione (contro la pronuncia del giudice di appello che confermava quella dell'autorità pronunciata in prima istanza che a sua volta aveva riconosciuto la legittimità del provvedimento impugnato). Il giudice di ultimo grado investito della risoluzione della controversia (Bundesverwaltungsgericht), davanti al quale la Omega evidenziava come il provvedimento controverso costituisse una minaccia per la libera prestazione di servizi sancita all'art. 49 Trattato CE (ora art. 56 TFUE), dato che il suo locale utilizzava l'attrezzatura fornita dalla società britannica Pulsar, riteneva comunque che, in applicazione del diritto nazionale, il ricorso proposto dovesse essere respinto, in quanto l'attività svolta dalla Omega costituiva una violazione della dignità umana, ai sensi di quanto stabilito dall'art. 1, n. 1, prima frase, della Costituzione tedesca. Il giudice adito si interrogava, tuttavia, sulla compatibilità di tale soluzione con il diritto comunitario, in particolare con gli artt. 49-55 Trattato (ora artt. 56-62 TFUE) sulla libera prestazione dei servizi (avendo la Omega concluso un contratto con una società britannica, la quale sarebbe stata impossibilitata a fornire prestazioni al suo cliente tedesco mentre fornirebbe prestazioni simili nello Stato membro in cui ha sede) e con gli artt. 28-30 Trattato (ora artt. 34-36 TFUE) sulla libera circolazione delle merci (nei limiti in cui l'Omega desiderasse acquistare nel Regno Unito beni di equipaggiamento del suo « laser-dromo ») e, ritenendo che la causa pendente desse occasione di (meglio) precisare le condizioni cui il diritto comunitario assoggetta la restrizione di una determinata categoria di prestazioni di servizi o dell'importazione di determinati beni, decideva di investire della questione la Corte di giustizia. Quest'ultima, ammessa la ricevibilità della questione sottoposta, nel merito ha osservato:

«23. Con la sua questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede, da un lato, se il divieto riguardante un'attività economica per ragioni di tutela dei valori fondamentali sanciti dalla Costituzione nazionale, come, in questo caso, la dignità umana, sia compatibile con il diritto comunitario e, dall'altro, se la facoltà di cui dispongono gli Stati membri di limitare, per tali ragioni, determinate libertà fondamentali garantite dal Trattato, ossia le libertà di prestazione dei servizi e di circolazione delle merci, sia subordinata, come potrebbe indicare la sentenza Schindler [24 marzo 1994, causa C-275/92, Racc. pag. I-1039], alla condizione che tale restrizione si basi su una concezione del diritto comune a tutti gli Stati membri.

23. In via preliminare si deve determinare entro quali limiti la restrizione constatata dal giudice del rinvio sia atta a colpire l'esercizio delle libertà di prestazione dei servizi e di circolazione delle merci, disciplinate da disposizioni del Trattato diverse.

24. A tale proposito si deve osservare che il provvedimento controverso, vietando all'Omega di gestire il suo « laserdromo » secondo il modello di gioco sviluppato dalla Pulsar e commercializzato legalmente da quest'ultima nel Regno Unito, in particolare mediante franchising, incide sulla libera prestazione di servizi garantita dall'art. 49 CE [ora art. 56 TFUE], sia ai prestatori sia ai destinatari di tali servizi con sede in un altro Stato membro. Inoltre, nei limiti in cui lo sfruttamento del modello di gioco sviluppato dalla Pulsar implica l'uso di un equipaggiamento specifico, che è parimenti commercializzato legalmente nel Regno Unito, il divieto imposto all'Omega è tale da dissuadere quest'ultima dall'acquistare l'equipaggiamento in esame, violando così la libera circolazione delle merci garantita dall'art. 28 CE [ora art. 34 TFUE].

25. Si deve tuttavia rammentare che, qualora un provvedimento nazionale incida sia sulla libera prestazione dei servizi sia sulla libera circolazione delle merci, la Corte procede al suo esame, in linea di principio, solamente con riguardo ad una delle due dette libertà fondamentali qualora risulti che, alla luce delle circostanze della specie, una delle due sia del tutto secondaria rispetto all'altra e possa essere a questa ricollegata (v., in tal senso, sentenze Schindler, cit., punto 22; Canal Sate'ite Digital [22 gennaio 2002, causa C-390/99, Racc. pag. I-607], punto 31, e 25 marzo 2004, causa C-71/02, Karner, Racc. pag. I-3025, punto 46).

26. Nelle circostanze della causa principale l'aspetto della libera prestazione dei servizi prevale su quello della libera circolazione delle merci. Infatti, l'Oberbu" rgermeisterin e la Commissione delle Comunità europee hanno sottolineato giustamente che il provvedimento controverso limita le importazioni di merci unicamente per quanto riguarda l'equipaggiamento specificamente concepito per la variante di gioco laser vietata e che ciò è conseguenza ineluttabile della restrizione imposta nei confronti delle prestazioni di servizi forniti dalla Pulsar. Di conseguenza, come ha osservato l'avvocato generale al paragrafo 32 delle sue conclusioni, non si deve esaminare in modo autonomo la compatibilità di tale provvedimento con le disposizioni del Trattato che disciplinano la libera circolazione delle merci.

27. In merito alla giustificazione della restrizione imposta dal provvedimento 14 settembre 1994 alla libera prestazione dei servizi, l'art. 46 CE [ora art. 52 TFUE], applicabile in materia ai sensi dell'art. 55 CE [ora art. 62 TFUE], ammette le restrizioni giustificate da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica. Nella fattispecie emerge dal fascicolo che i motivi invocati dall'Oberbu" rgermeisterin per l'adozione del provvedimento di divieto menzionano espressamente il fatto che l'attività interessata costituisce un pericolo per l'ordine pubblico. Peraltro il riferimento ad un pericolo che minaccia l'ordine pubblico compare parimenti all'art. 14, n. 1, dell'OBG NW, che autorizza le autorità di polizia ad adottare le misure necessarie per prevenire tale pericolo.

28. Nel presente procedimento è pacifico che il provvedimento controverso è stato adottato indipendentemente da ogni considerazione legata alla nazionalità dei prestatori o dei destinatari dei servizi soggetti ad una restrizione. In ogni caso non è necessario verificare che le misure di tutela dell'ordine pubblico rientranti in una deroga alla libertà di prestazione dei servizi elencata all'art. 46 CE [ora art. 52 TFUE], siano indistintamente applicabili sia ai prestatori di servizi nazionali sia a quelli aventi sede in altri Stati membri.

29. Tuttavia, la possibilità per uno Stato membro di fare uso di una deroga prevista dal Trattato non esclude il controllo giurisdizionale delle misure di applicazione di tale deroga (v. sentenza 4 dicembre 1974, causa 41/74, Van Duyn, Racc. pag. 1337, punto 7). Inoltre, la nozione di « ordine pubblico » nel contesto comunitario e, in particolare, in quanto giustificazione di una deroga alla libertà di prestazione dei servizi dev'essere intesa in senso restrittivo, di guisa che la sua portata non può essere determinata unilateralmente da ciascuno Stato membro senza il controllo delle istituzioni comunitarie (v., per analogia con la libera circolazione dei lavoratori, sentenze Van Duyn, cit., punto 18, e 27 ottobre 1977, causa 30/77, Bouchereau, Racc. pag. 1999, punto 33). Ne deriva che l'ordine pubblico può essere invocato solamente in caso di minaccia effettiva ed abbastanza grave ad uno degli interessi fondamentali della collettività (v. sentenza 14

marzo 2000, causa C-54/99, *E'glise de scientologie*, Racc. pag. I-1335, punto 17).

30. Nondimeno, le circostanze specifiche che potrebbero giustificare il richiamo alla nozione di ordine pubblico possono variare da un paese all'altro e da un'epoca all'altra. E' perciò necessario lasciare, in questa materia, alle competenti autorità nazionali un certo potere discrezionale entro i limiti imposti dal Trattato (citare sentenze *Van Duyn*, punto 18, e *Bouchereau*, punto 34).

31. Nella causa principale, le autorità competenti hanno ritenuto che l'attività oggetto del provvedimento di divieto minacci l'ordine pubblico a causa del fatto che, secondo la concezione prevalente nell'opinione pubblica, lo sfruttamento commerciale di giochi che implicano la simulazione di omicidi colpisce un valore fondamentale sancito dalla Costituzione nazionale, ossia la dignità umana. Secondo il *Bundesverwaltungsgericht*, i giudici nazionali che sono stati aditi della controversia hanno condiviso e confermato la concezione delle esigenze di tutela della dignità umana sulla quale si basa il provvedimento controverso, dato che tale concezione deve di conseguenza essere ritenuta conforme alle prescrizioni della Costituzione tedesca.

32. In tale contesto occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del diritto dei quali la Corte garantisce l'osservanza e che, a tal fine, quest'ultima si ispira alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e alle indicazioni fornite dai trattati internazionali relativi alla tutela dei diritti dell'uomo a cui gli Stati membri hanno cooperato o aderito. La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali riveste, a questo proposito, un particolare significato (v., segnatamente, sentenze 18 giugno 1991, causa C-260/89, *ERT*, Racc. pag. I-2925, punto 41; 6 marzo 2001, causa C-274/99 P, *Connolly/Commissione*, Racc. pag. I-1611, punto 37; 22 ottobre 2002, causa C 94/00, *Roquette Frères*, Racc. pag. I-9011, punto 25, e 12 giugno 2003, causa C 112/00, *Schmidberger*, Racc. pag. I-5659, punto 71).

33. Come illustrato dall'avvocato generale ai paragrafi 82-91 delle sue conclusioni, l'ordinamento giuridico comunitario e' diretto innegabilmente ad assicurare il rispetto della dignità umana quale principio generale del diritto. Non vi sono dunque dubbi che l'obiettivo di tutelare la dignità umana e' compatibile con il diritto comunitario, non essendo rilevante a tale proposito che, in Germania, il principio del rispetto della dignità umana beneficia di uno status particolare in quanto diritto fondamentale autonomo.

34. Poiche' il rispetto dei diritti fondamentali si impone, in tal modo, sia alla Comunità sia ai suoi Stati membri, la tutela di tali diritti rappresenta un legittimo interesse che giustifica, in linea di principio, una limitazione degli obblighi imposti dal diritto comunitario, ancorche' derivanti da una libertà fondamentale garantita dal Trattato quale la libera prestazione dei servizi (v., per quanto riguarda la libera circolazione delle merci, citata sentenza *Schmidberger*, punto 74).

35. Tuttavia si deve rilevare che misure restrittive della libera prestazione dei servizi possono essere giustificate da motivi connessi con l'ordine pubblico solo ove risultino necessarie ai fini della tutela degli interessi che mirano a garantire e solo a condizione che tali obiettivi non possano essere conseguiti con provvedimenti meno restrittivi (v., per quanto riguarda la libera circolazione dei capitali, citata sentenza *E'glise de scientologie*, punto 18).

36. Non e' indispensabile, a tale proposito, che una misura restrittiva emanata dalle autorità di uno Stato membro corrisponda ad una concezione condivisa da tutti gli Stati membri relativamente alle modalità di tutela del diritto fondamentale o dell'interesse legittimo in causa. Se e' vero che, al punto 60 della citata sentenza *Schindler*, la Corte ha fatto riferimento alle considerazioni di ordine morale, religioso o culturale che inducono gli Stati membri ad assoggettare l'organizzazione di lotterie e altri giochi d'azzardo a restrizioni, tuttavia essa non intendeva, menzionando tale concezione comune, formulare un criterio generale per valutare la proporzionalità di ogni misura nazionale che limita l'esercizio di un'attività economica.

37. Al contrario, come emerge da una giurisprudenza ben consolidata e successiva alla citata sentenza *Schindler*, la necessità e la proporzionalità delle disposizioni adottate in materia non

sono escluse per il solo fatto che uno Stato membro abbia scelto un regime di tutela diverso da quello adottato da un altro Stato membro (v., in tal senso, sentenze La<sup>o</sup> a<sup>o</sup> ra<sup>o</sup> e a. [21 settembre 1999, causa C-124/97, Racc. pag. I-6067], punto 36, e Zenatti [21 ottobre 1999, causa C-67/98, Racc. pag. I-7289], punto 34; 11 settembre 2003, causa C-6/01, Anomar e a., Racc. pag. I-8621, punto 80).

38. Nel presente caso si deve rilevare, da un lato, che, secondo il giudice del rinvio il divieto di sfruttamento commerciale di giochi che comportano la simulazione di atti di violenza contro persone, in particolare la rappresentazione di omicidi, corrisponde al livello di tutela della dignità umana che la Costituzione nazionale ha inteso assicurare sul territorio della Repubblica federale di Germania. Dall'altro, si deve constatare che, vietando unicamente la variante del gioco laser finalizzata a colpire bersagli umani e dunque a «giocare ad uccidere», il provvedimento controverso non ha ecceduto quanto necessario per conseguire l'obiettivo perseguito dalle autorità nazionali competenti.

39. Pertanto, il provvedimento 14 settembre 1994 non può essere considerato una misura che incide in modo ingiustificato sulla libera prestazione dei servizi.

40. Alla luce delle considerazioni suesposte, si deve risolvere la questione posta dichiarando che il diritto comunitario non osta a che un'attività economica consistente nello sfruttamento commerciale di giochi di simulazione di omicidi sia vietata da un provvedimento nazionale adottato per motivi di salvaguardia dell'ordine pubblico perché tale attività viola la dignità umana».

5 dicembre 2006, Federico Cipolla c. Rosaria Portolese in Fazari e Stefano Macrino e Claudia Capodarte c. Roberto Meloni, cause riunite C-94/04 e C-202/04, non ancora pubblicata in Raccolta.

*Nell'ambito di due controversie pendenti rispettivamente tra la signora Portolese e l'avvocato Cipolla, davanti alla Corte d'appello di Torino, e tra il signor Macrino e la signora Capodarte e l'avvocato Meloni, davanti al Tribunale di Roma, e concernenti entrambe il pagamento degli onorari richiesti dai professionisti per prestazioni da essi fornite, i giudici a quibus decidevano di sospendere i procedimenti e di sottoporre alla Corte di giustizia alcune questioni pregiudiziali, vertenti sull'interpretazione degli artt. 49, 81 e 82 Trattato CE (ora artt. 56, 101 e 102 TFUE) così da verificarne l'applicabilità, insieme con l'art. 10 Trattato CE (abrogato, sostituito nella sostanza dall'art. 4 TUE) all'offerta di servizi legali. Riunite le cause, la Corte, con particolare riguardo all'applicabilità del principio della libera circolazione dei servizi alle prestazioni in questione e alla sua compatibilità con l'inderogabilità dei compensi forensi quale risultante dalla normativa italiana controversa (v. decreto legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito in legge 22 gennaio 1934, n. 36 – in prosieguo: regio decreto legge –, e l'art. 24 della legge 13 giugno 1942, n. 794), ha osservato:*

«30. Per quanto [...] riguarda [...] le questioni relative all'interpretazione dell'art. 49 CE [ora art. 56 TFUE], sebbene sia pacifico che tutti gli elementi della controversia sottoposta al giudice del rinvio sono limitati all'interno di un unico Stato membro, una risposta può tuttavia essere utile al giudice del rinvio, in particolare nel caso in cui il diritto nazionale imponga, in un procedimento come quello in esame, di riconoscere ad un cittadino italiano gli stessi diritti di cui godrebbe nella medesima situazione, in base al diritto comunitario, un cittadino di uno Stato diverso dalla Repubblica italiana (v., in particolare, sentenza 30 marzo 2006, causa C-451/03, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, Racc. pag. I-2941, punto 29).

31. Si deve dunque verificare se le disposizioni del Trattato in materia di libera prestazione dei servizi, la cui interpretazione è richiesta dal [...] giudice, ostino all'applicazione di una normativa nazionale come quella in esame nella causa principale, nella misura in cui essa sia applicabile a

sogetti residenti in Stati membri diversi dalla Repubblica italiana. [...]

143. Si deve ricordare che l'art. 49 CE [ora art. 56 TFUE] impone non solo l'eliminazione di qualsiasi discriminazione nei confronti del prestatore di servizi stabilito in un altro Stato membro in base alla sua cittadinanza, ma anche la soppressione di qualsiasi restrizione, anche qualora tale restrizione si applichi indistintamente ai prestatori nazionali e a quelli di altri Stati membri, quando sia tale da vietare o rendere più difficili le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro, ove fornisce legittimamente servizi analoghi (v., in particolare, sentenze 29 novembre 2001, causa C-17/00, De Coster, Racc. pag. I-9445, punto 29, nonché 8 settembre 2005, cause riunite C-544/03 e C-545/03, Mobistar e Belgacom Mobile, Racc. pag. I-7723, punto 29).

144. Inoltre, la Corte ha già affermato che l'art. 49 CE [ora art. 56 TFUE] osta all'applicazione di qualsiasi normativa nazionale che abbia l'effetto di rendere la prestazione di servizi tra Stati membri più difficile della prestazione di servizi puramente interna ad uno Stato membro (v. citate sentenze De Coster, punto 30, e giurisprudenza ivi citata, nonché Mobistar e Belgacom Mobile, punto 30).

145. Ora, il divieto di derogare convenzionalmente ai minimi tariffari, come previsto dalla legislazione italiana, può rendere più difficile l'accesso degli avvocati stabiliti in uno Stato membro diverso dalla Repubblica italiana al mercato italiano dei servizi legali, ed è in grado quindi di ostacolare l'esercizio delle loro attività di prestazione di servizi in quest'ultimo Stato membro. Tale divieto si rivela pertanto una restrizione ai sensi dell'art. 49 CE [ora art. 56 TFUE].

146. Il detto divieto, infatti, priva gli avvocati stabiliti in uno Stato membro diverso dalla Repubblica italiana della possibilità di fornire, chiedendo onorari inferiori a quelli tariffari, una concorrenza più efficace nei confronti degli avvocati stabiliti permanentemente nello Stato membro in questione, i quali dispongono, per tale ragione, di una maggiore facilità di crearsi una clientela rispetto agli avvocati stabiliti all'estero (v., per analogia, sentenza 5 ottobre 2004, causa C-442/02, CaixaBank France, Racc. pag. I-8961, punto 13).

147. Allo stesso modo, il divieto citato limita la scelta dei destinatari di servizi in Italia, poiché questi ultimi non possono ricorrere ai servizi di avvocati stabiliti in altri Stati membri che potrebbero offrire in Italia le loro prestazioni ad un prezzo inferiore ai minimi tariffari.

148. Tuttavia, un simile divieto può essere giustificato qualora risponda a ragioni imperative di interesse pubblico, purché sia idoneo a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non vada oltre quanto necessario per il raggiungimento di questo (v., in particolare, sentenze 5 giugno 1997, causa C-398/95, SETTG, Racc. pag. I-3091, punto 21, e Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, cit., punto 37).

149. Per giustificare la restrizione della libera prestazione dei servizi derivante dal divieto in questione, il governo italiano sostiene che un'eccessiva competizione tra avvocati rischierebbe di condurre ad una concorrenza sui prezzi che comporterebbe un peggioramento della qualità dei servizi forniti, e cioè a danno dei consumatori, in particolare in quanto soggetti di diritto aventi necessità di un'assistenza di qualità dinanzi alla giustizia.

150. Secondo la Commissione, non è dimostrato alcun nesso di causalità tra la determinazione di onorari minimi e un livello elevato di qualità dei servizi professionali forniti dagli avvocati. In realtà, una relazione diretta di causa-effetto con la tutela dei clienti degli avvocati ed il buon funzionamento dell'amministrazione della giustizia varrebbe per provvedimenti statali alternativi come, in particolare, le norme di accesso alla professione forense, le regole disciplinari in grado di far rispettare la deontologia professionale e la disciplina in materia di responsabilità civile, grazie al mantenimento, assicurato da tali provvedimenti, di un livello elevato di qualità dei servizi forniti da tali professionisti.

151. A tal riguardo si deve osservare che la tutela, da un lato, dei consumatori, in particolare dei destinatari dei servizi giudiziali forniti da professionisti operanti nel settore della giustizia e, dall'altro, della buona amministrazione della giustizia sono obiettivi che rientrano tra quelli che

possono essere ritenuti motivi imperativi di interesse pubblico in grado di giustificare una restrizione della libera prestazione dei servizi (v., in tal senso, sentenze 12 dicembre 1996, causa C-3/95, *Reisebu* ro Broede, Racc. pag. I-6511, punto 31 e giurisprudenza ivi citata, nonché 21 settembre 1999, causa C-124/97, *La* " a " ra " e a., Racc. pag. I-6067, punto 33), alla duplice condizione che il provvedimento nazionale di cui si discute nella causa principale sia idoneo a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non vada oltre quanto necessario per raggiungere l'obiettivo medesimo.

152. Spetta al giudice del rinvio determinare se, nella causa principale, la restrizione della libera prestazione dei servizi creata dalla normativa nazionale rispetti tali condizioni. A tal fine, detto giudice dovrà tenere conto degli elementi indicati nei punti seguenti.

153. Egli dovrà pertanto verificare, in particolare, se vi sia una relazione tra il livello degli onorari e la qualità delle prestazioni fornite dagli avvocati e se, in particolare, la determinazione di tali onorari minimi costituisca un provvedimento adeguato per il raggiungimento degli obiettivi perseguiti, vale a dire la tutela dei consumatori e la buona amministrazione della giustizia.

154. Se è vero che una tariffa che fissi onorari minimi non può impedire ai membri della professione di fornire servizi di qualità mediocre, non si può escludere a priori che tale tariffa consenta di evitare che gli avvocati siano indotti, in un contesto come quello del mercato italiano, il quale, come risulta dal provvedimento di rinvio, è caratterizzato dalla presenza di un numero estremamente elevato di avvocati iscritti ed in attività, a svolgere una concorrenza che possa tradursi nell'offerta di prestazioni al ribasso, con il rischio di un peggioramento della qualità dei servizi forniti.

155. Dovrà anche essere tenuto conto delle peculiarità sia del mercato in questione, le quali sono state ricordate al punto precedente, che dei servizi in esame e, in particolare, del fatto che, in materia di prestazioni di avvocati, vi è in genere un'asimmetria informativa tra i «clienti-consumatori» e gli avvocati. Infatti, gli avvocati dispongono di un elevato livello di competenze tecniche che i consumatori non necessariamente possiedono, cosicché questi ultimi incontrano difficoltà per valutare la qualità dei servizi loro forniti [v., in particolare, la Relazione sulla concorrenza nei servizi professionali, contenuta nella comunicazione della Commissione 9 febbraio 2004, COM (2004) 83 def., pag. 10].

156. Il giudice del rinvio dovrà tuttavia verificare se alcune norme professionali relative agli avvocati, in particolare norme di organizzazione, di qualificazione, di deontologia, di controllo e di responsabilità siano di per sé sufficienti per raggiungere gli obiettivi della tutela dei consumatori e della buona amministrazione della giustizia.

157. Alla luce di quanto precede, [...] una normativa che vieti in maniera assoluta di derogare convenzionalmente agli onorari minimi determinati da una tariffa forense, come quella di cui trattasi nella causa principale, per prestazioni che sono al tempo stesso di natura giudiziale e riservate agli avvocati costituisce una restrizione della libera prestazione dei servizi prevista dall'art. 49 CE [ora art. 56 TFUE]. Spetta al giudice del rinvio verificare se tale normativa, alla luce delle sue concrete modalità di applicazione, risponda realmente agli obiettivi della tutela dei consumatori e della buona amministrazione della giustizia, che possono giustificarla, e se le restrizioni che essa impone non appaiano sproporzionate rispetto a tali obiettivi».

6 marzo 2007, Procedimenti penali a carico di Massimiliano Placanica e a., cause riunite C-338/04, C-359/04 e C-360/04, non ancora pubblicata in Raccolta.

*Nell'ambito di procedimenti penali a carico dei signori Placanica, Palazzese e Sorricchio (gestori di centri trasmissione dati CTD legati per contratto alla società Stanley International Betting Ltd, operativa nel settore dei giochi d'azzardo, quarto maggior bookmaker e primo gestore di case da*



*gioco nel Regno Unito) per violazione della normativa italiana relativa alla raccolta di scommesse, i giudici competenti (Tribunale di Larino e Tribunale di Teramo) hanno posto alla Corte di giustizia alcune questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione degli artt. 43 e 49 Trattato CE (ora artt. 49 e 56 TFUE). Esse si inseriscono in contesti normativi e di fatto analoghi a quelli che hanno dato luogo, tra l'altro, alla sentenza 6 novembre 2003, Gambelli e a. (causa C-243/01, Racc. pag. I-13031), riportata supra in questa sezione e sono state presentate dopo che la Corte di Cassazione, nella sua sentenza 26 aprile 2004, n. 111/04 (in prosieguo: la « sentenza Gesualdi »), ha ritenuto che la normativa italiana in materia di giochi d'azzardo (finalizzata a prevenirne una possibile degenerazione criminale e non discriminatoria a danno delle società straniere, escludendo infatti dalle gare per le concessioni non solo le società di capitali straniere, ma anche quelle italiane i cui azionisti non possono essere identificati con precisione) non è incompatibile con gli artt. 43 e 49 Trattato CE (ora artt. 49 e 56 TFUE). Si ricorda qui che tale normativa stabilisce, in sostanza, che la partecipazione all'organizzazione di giochi d'azzardo, compresa la raccolta di scommesse, è sottoposta all'ottenimento di una concessione e di un'autorizzazione di polizia, che ad essa non sono ammessi taluni tipi di operatori e, in particolare, le società i cui singoli azionisti non siano identificabili in qualsiasi momento, e che qualsiasi violazione di tale normativa è passibile di sanzioni penali che possono andare fino ad una pena detentiva di tre anni. La Corte di giustizia, chiamata di fatto a verificare se gli artt. 43 e 49 Trattato CE (ora artt. 49 e 56 TFUE) si oppongano ad una normativa nazionale relativa ai giochi d'azzardo, quale quella di cui trattasi nelle cause principali, ha in particolare osservato:*

«42. La Corte ha già dichiarato che la normativa nazionale di cui trattasi nelle cause principali, in quanto contiene il divieto penalmente sanzionato di esercitare attività nel settore dei giochi d'azzardo in assenza di concessione o di autorizzazione rilasciata dallo Stato, comporta restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi (sentenza Gambelli e a., citata, punto 59 e dispositivo).

43. Da un lato, le restrizioni imposte ad intermediari quali gli imputati nelle cause principali costituiscono ostacoli alla libertà di stabilimento di società stabilite in un altro Stato membro, quali la Stanley, che effettuano un'attività di raccolta di scommesse in altri Stati membri per il tramite di un'organizzazione di agenzie, quali i CTD gestiti dagli imputati nella causa principale (v. sentenza Gambelli e a., citata, punto 46).

44. D'altra parte, il divieto imposto a intermediari quali gli imputati nelle cause principali di agevolare la prestazione di servizi di scommesse su eventi sportivi organizzati da un prestatore, quale la Stanley, con sede in uno Stato membro diverso da quello in cui i detti intermediari svolgono la propria attività, costituisce una restrizione al diritto del detto prestatore alla libera prestazione dei servizi, anche se gli intermediari si trovano nello stesso Stato membro dei destinatari dei servizi medesimi (sentenza Gambelli e a., citata, punto 58).

45. Ciò premesso, occorre esaminare se le restrizioni di cui trattasi nelle cause principali possano essere ammesse a titolo di misure derogatorie espressamente previste agli artt. 45 CE e 46 CE [ora artt. 51 e 52 TFUE], ovvero se possano essere giustificate, conformemente alla giurisprudenza della Corte, da motivi imperativi di interesse generale (sentenza Gambelli e a., citata, punto 60).

46. A tale riguardo, un certo numero di motivi imperativi di interesse generale, quali gli obiettivi di tutela dei consumatori, di prevenzione della frode e dell'incitazione dei cittadini ad una spesa eccessiva collegata al gioco, nonché di prevenzione di turbative all'ordine sociale in generale sono stati ammessi dalla giurisprudenza (v., in tal senso, sentenze 24 marzo 1994, causa C-275/92, Schindler, Racc. pag. I-1039, punti 57-60; 21 settembre 1999, causa C-124/97, La " a " ra " e a., Racc. pag. I-6067, punti 32 e 33; Zenatti, [21 ottobre 1999, causa C-67/98, Racc. pag. I-7289], punti 30 e 31, nonché Gambelli e a., citata, punto 67).

47. In tale contesto, le considerazioni di ordine morale, religioso o culturale, nonché le

conseguenze moralmente e finanziariamente dannose per l'individuo e la società che sono collegate ai giochi d'azzardo e alle scommesse possono giustificare che le autorità nazionali dispongano di un potere discrezionale sufficiente a determinare le esigenze di tutela del consumatore e dell'ordine sociale (sentenza Gambelli e a., citata, punto 63).

48. A tal riguardo anche se gli Stati membri sono liberi di fissare gli obiettivi della loro politica in materia di giochi d'azzardo e, eventualmente, di definire con precisione il livello di protezione perseguito, le restrizioni che essi impongono devono tuttavia soddisfare le condizioni che risultano dalla giurisprudenza della Corte per quanto riguarda la loro proporzionalità.

49. Di conseguenza, occorre esaminare separatamente per ciascuna delle restrizioni imposte dalla normativa nazionale in particolare se essa sia idonea a garantire il conseguimento dello scopo perseguito dallo Stato membro interessato e non vada oltre quanto necessario per il raggiungimento di questo. In ogni caso, queste restrizioni devono essere applicate in modo non discriminatorio (v., in tal senso, sentenze Gebhard, [30 novembre 1995, causa C-55/94, Racc. pag. I-4165], punto 37; Gambelli e a., citata, punti 64 e 65, nonché 13 novembre 2003, causa C-42/02, Lindman, Racc. pag. I-13519, punto 25). [...]

50. Al fine di poter operare nel settore dei giochi d'azzardo in Italia, un operatore deve ottenere una concessione. In forza del sistema di concessioni utilizzato, il numero di operatori è limitato. Per quanto riguarda l'accettazione di scommesse, il numero di concessioni per la gestione delle scommesse sulle competizioni sportive diverse dalle competizioni ippiche e il numero di concessioni per l'accettazione di scommesse sulle competizioni ippiche sono, ciascuno, limitati a 1000.

51. Occorre rilevare innanzi tutto che il fatto che questo numero di concessioni per le due categorie, come risulta dai fascicoli, sia stato considerato «sufficiente» per tutto il territorio nazionale sulla base di una valutazione specifica non può di per sé giustificare gli ostacoli alla libertà di stabilimento nonché alla libera prestazione dei servizi che derivano da tale limitazione.

52. Per quanto riguarda gli obiettivi che possono giustificare tali ostacoli, nel presente contesto deve essere operata una distinzione tra, da un lato, l'obiettivo mirante a ridurre le occasioni di gioco e, dall'altro, nella misura in cui i giochi d'azzardo sono autorizzati, l'obiettivo mirante a lottare contro la criminalità assoggettando ad un controllo coloro che operano attivamente in tale settore e canalizzando le attività dei giochi di azzardo nei circuiti così controllati.

53. Relativamente al primo tipo di obiettivo, dalla giurisprudenza risulta che, anche se possono, in via di principio, essere giustificate restrizioni del numero degli operatori, tali restrizioni devono in ogni caso rispondere all'intento di ridurre considerevolmente le opportunità di gioco e di limitare le attività in tale settore in modo coerente e sistematico (v., in tal senso, citate sentenze Zenatti, punti 35 e 36, nonché Gambelli e a., punti 62 e 67).

54. Ora, è pacifico, secondo la giurisprudenza della Corte Suprema di Cassazione, che il legislatore italiano persegue una politica espansiva nel settore dei giochi d'azzardo allo scopo di incrementare le entrate fiscali e che nessuna giustificazione della normativa italiana possa essere fatta derivare dagli obiettivi di limitare la propensione al gioco dei consumatori o di limitare l'offerta di giochi.

55. Infatti, è il secondo tipo di obiettivo, ossia quello mirante a prevenire l'esercizio delle attività di gioco d'azzardo per fini criminali o fraudolenti canalizzandole in circuiti controllabili, che viene identificato come lo scopo reale della normativa italiana di cui trattasi nelle cause principali sia dalla Corte Suprema di Cassazione sia dal governo italiano nelle sue osservazioni presentate dinanzi alla Corte. In tale ottica, una politica di espansione controllata del settore dei giochi d'azzardo può essere del tutto coerente con l'obiettivo mirante ad attirare giocatori che esercitano attività di giochi e di scommesse clandestini vietati in quanto tali verso attività autorizzate e regolamentate. Come hanno rilevato in particolare i governi belga e francese, al fine di raggiungere questo obiettivo, gli operatori autorizzati devono costituire un'alternativa affidabile, ma al tempo stesso attraente, ad un'attività vietata, il che può di per sé comportare l'offerta di una

vasta gamma di giochi, una pubblicit  di una certa portata e il ricorso a nuove tecniche di distribuzione.

56. Il governo italiano ha del resto menzionato elementi di fatto quali, in particolare, un'indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse realizzata dalla sesta commissione permanente (Finanze e Tesoro) del Senato italiano. Tale indagine conoscitiva ha concluso che le attivita` di giochi e di scommesse clandestine vietate in quanto tali costituiscono un problema rilevante in Italia al quale potrebbe porre rimedio un'espansione di attivita` autorizzate e regolamentate. Pertanto, secondo la detta indagine conoscitiva, la meta` del fatturato totale del settore dei giochi d'azzardo in Italia deriva da

queste attivita` illegali. E' stato quindi ritenuto realizzabile, estendendo attivita` di giochi e di scommesse autorizzate dalla legge, recuperare dalle dette attivita` illegali una parte del fatturato per un importo almeno equivalente a quello che deriva dalle attivita` autorizzate dalla legge.

57. Un sistema di concessioni puo`, in tale contesto, costituire un meccanismo efficace che consente di controllare coloro che operano nel settore dei giochi di azzardo allo scopo di prevenire l'esercizio di queste attivita` per fini criminali o fraudolenti. Per contro, la Corte non dispone di elementi di fatto sufficienti per valutare, in quanto tale, la limitazione del numero globale delle concessioni in relazione ai requisiti derivanti dal diritto comunitario.

58. Spettera` ai giudici nazionali verificare se la normativa nazionale, in quanto limita il numero di soggetti che operano nel settore dei giochi d'azzardo, risponda realmente all'obiettivo invocato dal governo italiano, ossia quello mirante a prevenire l'esercizio delle attivita` in tale settore per fini criminali o fraudolenti. Inoltre, spettera` ai giudici nazionali verificare se queste restrizioni soddisfino le condizioni che risultano dalla giurisprudenza della Corte per quanto riguarda la loro proporzionalita`. [...]

59. Il Tribunale di Teramo (procedimenti C-359/04 e C-360/04) evidenzia esplicitamente l'esclusione delle societa` di capitali, i cui singoli azionisti non erano identificabili in ogni momento, e quindi della totalita` delle societa` quotate nei mercati regolamentati, dalle gare per l'attribuzione di concessioni. La Commissione delle Comunita` europee ha rilevato che questa restrizione ha come conseguenza di escludere da queste gare gli operatori comunitari piu` importanti nel settore dei giochi d'azzardo, operatori che sono costituiti sotto forma di societa` di capitali le cui azioni sono quotate nei mercati regolamentati.

60. Occorre rilevare, in via preliminare, che la questione della legittimita` delle condizioni imposte nei bandi di gara del 1999 e` lungi dall'essere stata privata di oggetto dalle modifiche legislative intervenute nel 2002, che consentono ormai a tutte le societa` di capitali, senza alcuna limitazione per quanto riguarda la loro forma, di partecipare alle gare al fine di un'attribuzione di concessioni. Infatti, come rileva il Tribunale di Teramo, poiche` le concessioni attribuite nel 1999 erano valide per un periodo di sei anni e rinnovabili per un nuovo periodo di sei anni e poiche` nessuna nuova gara era prevista nel frattempo, l'esclusione dal settore dei giochi di azzardo di societa` di capitali quotate nei mercati regolamentati nonche` di intermediari quali gli imputati nelle cause principali che potrebbero agire per conto di tali societa` rischia di produrre effetti fino al 2011.

61. La Corte ha gia` dichiarato che, anche se l'esclusione dalle gare si applica indistintamente a tutte le societa` di capitali quotate nei mercati regolamentati che possono essere interessate da concessioni, siano esse stabilite in Italia o in un altro Stato membro, la normativa nazionale in materia di bandi di gara, nella misura in cui l'assenza di operatori stranieri tra i concessionari e` dovuta al fatto che la normativa italiana in materia di bandi di gara esclude, in pratica, che le societa` di capitali quotate nei mercati regolamentati degli altri Stati membri possano ottenere concessioni, costituisce, prima facie, una restrizione alla liberta` di stabilimento (sentenza Gambelli e a., citata, punto 48).

62. Indipendentemente dalla questione se l'esclusione delle societa` di capitali quotate nei

mercati regolamentati si applichi, in effetti, allo stesso modo agli operatori stabiliti in Italia ed a quelli provenienti da altri Stati membri, tale esclusione totale va oltre quanto è necessario per raggiungere l'obiettivo mirante ad evitare che soggetti che operano nel settore dei giochi d'azzardo siano implicati in attività criminali o fraudolente. Infatti, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 125 delle sue conclusioni, esistono altri strumenti di controllo dei bilanci e delle attività degli operatori nel settore dei giochi di azzardo che limitano in modo minore la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi, come quello consistente nel raccogliere informazioni sui loro rappresentanti o sui loro principali azionisti. Tale constatazione è corroborata dal fatto che il legislatore italiano ha creduto di poter abrogare completamente la detta esclusione con la legge finanziaria per il 2003 senza tuttavia sostituirla con altre misure restrittive.

63. Per quanto riguarda le conseguenze derivanti dall'illegittimità dell'esclusione di un certo numero di operatori dalle gare al fine dell'attribuzione delle concessioni esistenti, spetta all'ordinamento giuridico interno stabilire le modalità procedurali che garantiscano la tutela dei diritti che gli operatori derivano dall'efficacia diretta del diritto comunitario, a condizione tuttavia che le dette modalità non siano meno favorevoli di quelle che riguardano situazioni analoghe di natura interna (principio di equivalenza) né rendano in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico comunitario (principio di effettività) (v. sentenze 20 settembre 2001, causa C-453/99, *Courage e Crehan*, Racc. pag. I-6297, punto 29, nonché 19 settembre 2006, cause riunite C-392/04 e C-422/04, *i-21 Germany e Arcor*, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 57). Tanto una revoca e la redistribuzione delle precedenti concessioni quanto la messa a concorso di un numero adeguato di nuove concessioni potrebbero essere soluzioni appropriate a tale riguardo. Occorre tuttavia constatare, in ogni caso, che, in assenza di una procedura di attribuzione di concessioni aperta agli operatori che erano stati illegittimamente esclusi dalla possibilità di beneficiare di una concessione nell'ultimo bando di gara, la mancanza di concessione non può costituire oggetto di sanzioni nei confronti di tali operatori.

64. Gli artt. 43 CE e 49 CE [ora artt. 49 e 56 TFUE] devono quindi essere interpretati nel senso che ostano ad una normativa nazionale, quale quella di cui trattasi nelle cause principali, che esclude e per di più continua a escludere dal settore dei giochi di azzardo gli operatori costituiti sotto forma di società di capitali le cui azioni sono quotate nei mercati regolamentati. [...]

65. La condizione che coloro che operano nel settore dei giochi d'azzardo nonché i loro locali siano assoggettati ad un controllo iniziale e ad una sorveglianza continua contribuisce chiaramente all'obiettivo mirante a evitare che questi operatori siano implicati in attività criminali o fraudolente e sembra essere una misura del tutto proporzionata a tale obiettivo.

66. Tuttavia, dal fascicolo risulta che gli imputati nelle cause principali erano disposti a procurarsi autorizzazioni di polizia e ad assoggettarsi a tale controllo e a tale sorveglianza. Infatti, poiché le autorizzazioni di polizia vengono rilasciate solo ai titolari di una concessione, sarebbe stato impossibile per gli imputati nelle cause principali ottenere tali autorizzazioni. A tale riguardo, dal fascicolo risulta anche che i sigg. Palazzese e Sorricchio, prima di avviare le loro attività, avevano chiesto autorizzazioni di polizia conformemente all'art. 88 del regio decreto, ma le loro domande non avevano avuto seguito.

67. Ora, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 123 delle sue conclusioni, il procedimento con cui vengono attribuite le autorizzazioni di polizia recepisce, in tali circostanze, i vizi sopra identificati che inficiano l'attribuzione di concessioni. La mancanza di autorizzazione di polizia, di conseguenza e in ogni caso, non potrà essere addebitata a soggetti quali gli imputati nelle cause principali che non avrebbero potuto ottenere tali autorizzazioni per il fatto che la concessione di tale autorizzazione presuppone l'attribuzione di una concessione di cui i detti soggetti non hanno potuto beneficiare in violazione del diritto comunitario. [...]

68. Anche se, in via di principio, la legislazione penale è riservata alla competenza degli

Stati membri, da una costante giurisprudenza risulta che tuttavia il diritto comunitario pone limiti a tale competenza, non potendo, infatti, una tale legislazione limitare le liberta` fondamentali garantite dal diritto comunitario (v. sentenza 19 gennaio 1999, causa C-348/96, Calfa, Racc. pag. I-11, punto 17).

69. Risulta inoltre dalla giurisprudenza che uno Stato membro non puo` applicare una sanzione penale per il mancato espletamento di una formalita` amministrativa allorché l'adempimento di tale formalita` viene rifiutato o e` reso impossibile dallo Stato membro interessato in violazione del diritto comunitario (v., in tal senso, sentenza 15 dicembre 1983, causa 5/83, Rienks, Racc. pag. 4233, punti 10 e 11).

70. Ora, risulta che soggetti quali gli imputati nelle cause principali, nella loro qualita` di gestori di CTD collegati ad una societa` che organizza scommesse, che e` quotata nei mercati regolamentati ed e` stabilita in un altro Stato membro, non potevano comunque ottenere le concessioni e le autorizzazioni di polizia richieste dalla normativa italiana poiche`, in violazione del diritto comunitario, la Repubblica italiana subordina il rilascio di un'autorizzazione di polizia al possesso di una concessione e poiche`, all'epoca dell'ultimo bando di gara nelle cause principali, tale Stato membro aveva rifiutato di attribuire concessioni a societa` quotate nei mercati regolamentati. In tale contesto, la Repubblica italiana non puo` applicare sanzioni penali per l'esercizio di un'attivita` organizzata di raccolta di scommesse senza concessione o autorizzazione di polizia a soggetti quali gli imputati nelle cause principali.

71. Occorre quindi constatare che gli artt. 43 CE e 49 CE [ora artt. 49 e 56 TFUE] devono essere interpretati nel senso che ostano ad una normativa nazionale, quale quella di cui trattasi nelle cause principali, che impone una sanzione penale a soggetti quali gli imputati nelle cause principali per aver esercitato un'attivita` organizzata di raccolta di scommesse in assenza di concessione o di autorizzazione di polizia richieste dalla normativa nazionale allorché questi soggetti non hanno potuto ottenere le dette concessioni o autorizzazioni a causa del rifiuto di tale Stato membro, in violazione del diritto comunitario, di concederle loro.

72. Sulla base di tutte le considerazioni che precedono, occorre risolvere le questioni sottoposte nel modo seguente:

1) Una normativa nazionale che vieta l'esercizio di attivita` di raccolta, di accettazione, di registrazione e di trasmissione di proposte di scommesse, in particolare sugli eventi sportivi, in assenza di concessione o di autorizzazione di polizia rilasciate dallo Stato membro interessato, costituisce una restrizione alla liberta` di stabilimento nonche` alla libera prestazione dei servizi previste rispettivamente agli artt. 43 CE e 49 CE [ora artt. 49 e 56 TFUE].

2) Spettera` ai giudici nazionali verificare se la normativa nazionale, in quanto limita il numero di soggetti che operano nel settore dei giochi d'azzardo, risponda realmente all'obiettivo mirante a prevenire l'esercizio delle attivita` in tale settore per fini criminali o fraudolenti.

3) Gli artt. 43 CE e 49 CE [ora artt. 49 e 56 TFUE] devono essere interpretati nel senso che ostano ad una normativa nazionale, quale quella di cui trattasi nelle cause principali, che esclude e per di piu` continua ad escludere dal settore dei giochi di azzardo gli operatori costituiti sotto forma di societa` di capitali le cui azioni sono quotate nei mercati regolamentati.

4) Gli artt. 43 CE e 49 CE [ora artt. 49 e 56 TFUE] devono essere interpretati nel senso che ostano ad una normativa nazionale, quale quella di cui trattasi nelle cause principali, che impone una sanzione penale a soggetti quali gli imputati nelle cause principali per aver esercitato un'attivita` organizzata di raccolta di scommesse in assenza di concessione o di autorizzazione di polizia richieste dalla normativa nazionale allorché questi soggetti non hanno potuto ottenere le dette concessioni o autorizzazioni a causa del rifiuto di tale Stato membro, in violazione del diritto comunitario, di concederle loro».

16 dicembre 2010, *Marc Michel Josemans c. Burgemeester van Maastricht*, causa C-137/09, Racc. I-13019.

*Nei Paesi Bassi, conformemente alla legge del 1976 sugli stupefacenti (Opiumwet 1976), sono vietati la detenzione, il commercio, la coltivazione, il trasporto, la fabbricazione, l'importazione e l'esportazione di stupefacenti, ivi compresa la cannabis e i suoi derivati. Rispetto a quest'ultima sostanza, vige tuttavia una politica di tolleranza che si concretizza, in particolare, nell'apertura di coffeeshop, locali che rientrano nella categoria degli esercizi di ristorazione, in cui la cannabis è venduta e consumata al pari degli alimenti e delle bevande analcoliche. È vietata invece la vendita di bevande alcoliche. Accanto alle condizioni di commercializzazione definite a livello nazionale (in prosieguo: «criteri AHOJG»), le autorità locali determinano i criteri per autorizzare l'apertura dei coffeeshop. Al fine di ridurre e contrastare il turismo della droga, il Consiglio comunale di Maastricht, con decisione del 20 dicembre 2005, ha introdotto nel regolamento generale del Comune (Algemene plaatselijke verordening Maastricht, in prosieguo l'«APV») il divieto per i gestori di coffeeshop di ammettere nel proprio locale persone non aventi la residenza effettiva nei Paesi Bassi. Il sig. Josemans gestisce a Maastricht il coffeeshop «Easy Going». A seguito di due accertamenti dai quali risultava che all'interno del locale erano presenti persone non residenti nei Paesi Bassi, il sindaco di Maastricht (Burgemeester van Maastricht), con ordinanza 7 settembre 2006, ha disposto la chiusura temporanea di tale locale. Il sig. Josemans ha presentato un reclamo avverso tale ordinanza sostenendo che la regolamentazione in questione comporta una disparità di trattamento ingiustificata tra i cittadini dell'Unione. Il Consiglio di Stato (Raad van State), cui è stata sottoposta la controversia, si è rivolto in via pregiudiziale alla Corte di giustizia chiedendo, con la prima questione, se un gestore di coffeeshop, nell'ambito della sua attività consistente nella commercializzazione, da un lato, possa avvalersi degli artt. 29 CE, 49 CE e/o 12 CE, quest'ultimo in combinato disposto con l'art. 18 CE (ora artt. 35 TFUE, 56 TFUE, 18 TFUE e 21 TFUE), al fine di opporsi a una regolamentazione comunale, quale quella di cui trattasi nella causa principale. La Corte ha osservato:*

« 35. Per quanto attiene alla commercializzazione della cannabis, il sig. Josemans ritiene che tale attività rientri nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione e che la regolamentazione di cui trattasi nella causa principale sia contraria al principio di non discriminazione in base alla nazionalità. Il Burgemeester van Maastricht, nonché i governi dei Paesi Bassi, belga, tedesco e francese sostengono, invece, che l'attività in questione non rientra né nell'ambito di applicazione delle libertà di circolazione né in quello del principio di non discriminazione, tenuto conto dell'esistenza di un divieto di messa in vendita di stupefacenti. La Commissione europea ritiene che, per statuire sulla domanda di decisione pregiudiziale, non sia necessario pronunciarsi sulla commercializzazione della cannabis.

36. In tale contesto occorre ricordare che, poiché la nocività degli stupefacenti, compresi quelli a base di canapa, quali la cannabis, è generalmente ammessa, la loro commercializzazione è vietata in tutti gli Stati membri, fatta eccezione per un commercio rigorosamente controllato in vista dell'uso per scopi medici e scientifici (v., in tal senso, sentenze 5 febbraio 1981, causa 50/80, Horvath, Racc. pag. 385, punto 10; 26 ottobre 1982, causa 221/81, Wolf, Racc. pag. 3681, punto 8; 26 ottobre 1982, causa 240/81, Einberger, Racc. pag. 3699, punto 8; 28 febbraio 1984, causa 294/82, Einberger, Racc. pag. 1177, punto 15; 5 luglio 1988, causa 269/86, Mol, Racc. pag. 3627, punto 15, e Vereniging Happy Family Rustenburgerstraat, [5 luglio 1988, causa 289/86, Racc. pag. 3655], punto 17).

37. Tale situazione giuridica è in linea con diversi strumenti internazionali a cui gli Stati membri hanno cooperato o aderito, quali la convenzione unica delle Nazioni unite sugli stupefacenti, conclusa a New York il 30 marzo 1961, modificata dal protocollo del 1972 recante modifica della convenzione unica del 1961 (Recueil des traités des Nations unies, vol. 520, n. 7515; in prosieguo: la «convenzione unica»), e la convenzione delle Nazioni unite sulle sostanze psicotrope, conclusa a

Vienna il 21 febbraio 1971 (Recueil des traités des Nations unies, vol. 1019, n. 14956). Le misure previste da queste ultime sono state successivamente rafforzate e completate dalla convenzione conclusa a Vienna il 20 dicembre 1988, a cui tutti gli Stati membri nonché l'Unione hanno aderito. Tra le sostanze e i prodotti indicati in tali convenzioni figura la cannabis.

38. Nel preambolo della convenzione unica, le parti si dichiarano consapevoli del dovere che incombe loro di prevenire e di combattere la tossicodipendenza, pur riconoscendo che l'utilizzazione medicinale degli stupefacenti permane indispensabile per alleviare il dolore e che le misure volute devono essere adottate per assicurare che siano disponibili stupefacenti a questo scopo. In forza dell'art. 4 di tale convenzione, le parti adottano tutte le misure necessarie per limitare esclusivamente a fini medicinali e scientifici la produzione, la fabbricazione, l'esportazione, l'importazione, la distribuzione, il commercio, l'impiego e la detenzione degli stupefacenti (v. citate sentenze Wolf, punto 9, e 26 ottobre 1982, Einberger, punto 9).

39. Per quanto riguarda più in particolare il diritto dell'Unione, l'art. 2, n. 1, lett. a), della decisione quadro 2004/757 prevede che ciascuno Stato membro provveda, in particolare, affinché siano punite le seguenti condotte intenzionali allorché non autorizzate: l'offerta, la commercializzazione, la distribuzione, la vendita, la consegna a qualsiasi condizione e la mediazione di droghe. Ai sensi del n. 2 di tale articolo, sono escluse dal campo di applicazione della presente decisione quadro le condotte descritte al n. 1, se tenute dai loro autori soltanto ai fini del loro consumo personale, quale definito dalle rispettive legislazioni nazionali. L'art. 1, punto 1, di tale atto precisa che la nozione di «droga» comprende tutte le sostanze contemplate dalla convenzione unica e dalla convenzione delle Nazioni unite sulle sostanze psicotrope, conclusa a Vienna il 21 febbraio 1971.

40. Inoltre, in forza dell'art. 71, n. 1, della convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985, gli Stati aderenti alla medesima si sono impegnati, tanto relativamente alla cessione diretta o indiretta di stupefacenti e di sostanze psicotrope di qualsiasi natura, compresa la cannabis, quanto alla detenzione di detti prodotti e sostanze allo scopo di cederli o di esportarli, ad adottare, conformemente alle vigenti convenzioni delle Nazioni Unite, tutte le misure necessarie a prevenire ed a reprimere il traffico illecito degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope.

41. Ne deriva che gli stupefacenti non presenti nel circuito rigorosamente sorvegliato dalle competenti autorità in vista dell'uso per scopi medici o scientifici rientrano, per loro stessa natura, in un divieto di importazione e di commercializzazione in tutti gli Stati membri (v., in tal senso, citate sentenze Wolf, punto 10; 26 ottobre 1982, Einberger, punto 10; 28 febbraio 1984, Einberger, punto 15; Mol, punti 15 e 18; Vereniging Happy Family Rustenburgerstraat, punti 17 e 20, nonché Coffeeshop «Siberië», punto 14). La circostanza che taluni Stati membri qualifichino gli stupefacenti come droghe «leggere» non è idonea a rimettere in discussione tale affermazione (v., in tal senso, sentenza Vereniging Happy Family Rustenburgerstraat, cit., punto 25).

42. Dato il divieto di immissione nel circuito economico e commerciale dell'Unione di stupefacenti non rientranti in un siffatto circuito rigorosamente sorvegliato, un gestore di coffeeshop non può avvalersi delle libertà di circolazione o del principio di non discriminazione, per quanto riguarda l'attività consistente nella commercializzazione di cannabis, al fine di opporsi a una regolamentazione comunale, quale quella di cui trattasi nella causa principale.

43. Tale conclusione non può essere contraddetta dalla circostanza che [...] il Regno dei Paesi Bassi applica una politica di tolleranza nei confronti della vendita di cannabis sebbene il commercio di stupefacenti sia vietato in tale Stato membro. Infatti, dalla giurisprudenza della Corte risulta che un siffatto divieto non viene meno per il solo fatto che le autorità incaricate di applicarlo, tenendo conto in particolare delle disponibilità limitate di uomini e di mezzi, mettano in secondo piano la repressione di un determinato tipo di commercio di stupefacenti poiché considerano più pericolosi altri tipi di commercio. Tale comportamento non può affatto portare ad equiparare il traffico illecito di stupefacenti al circuito economico rigorosamente sorvegliato dalle autorità competenti nel campo medico e scientifico. Infatti, quest'ultimo traffico è effettivamente legalizzato, mentre il traffico

illecito, anche se è tollerato, resta vietato (v., in tal senso, sentenza *Vereniging Happy Family Rustenburgerstraat*, cit., punto 29). [...]

46. [...] Pur riconoscendo che i coffeeshop sono principalmente dedicati alla vendita e al consumo di cannabis, nondimeno, la commercializzazione, in tali locali, di bevande analcoliche e di alimenti rappresenta, di regola, un'attività economica non trascurabile. Rispondendo ad un quesito posto dalla Corte, il governo dei Paesi Bassi ha precisato, all'udienza, che tale attività rappresenta generalmente tra il 2,5% e il 7,1% del fatturato dei coffeeshop del Comune di Maastricht. Per quanto riguarda, in particolare, la situazione economica del coffeeshop «Easy Going», secondo le indicazioni fornite dal sig. Josemans, la quota del fatturato di tale locale ascrivibile alla vendita di tali prodotti è compresa tra tali valori.

47. Pertanto, occorre esaminare se, ed eventualmente, in che misura la regolamentazione di cui trattasi nella causa principale possa incidere, per quanto riguarda la commercializzazione di bevande analcoliche e di alimenti, sull'esercizio delle libertà di circolazione disciplinate dagli artt. 29 CE e 49 CE [ora artt. 35 e 56 TFUE] ovvero possa ledere il principio di non discriminazione «in base alla nazionalità» ai sensi dell'art. 12 CE [ora art. 18 TFUE], in combinato disposto con l'art. 18 CE [ora art. 21 TFUE].

48. Per stabilire se una siffatta attività si riferisca alla libera circolazione delle merci o alla libera prestazione dei servizi, occorre ricordare che la nozione di locale è definita, all'art. 2.3.1.1, primo comma, lett. a), punto 3, dell'APV, come uno spazio accessibile al pubblico nel quale un'impresa, servendosi eventualmente di distributori automatici, fornisce alimenti e/o bevande analcoliche da consumarsi sul posto.

49. In tale contesto, come osservato dall'avvocato generale al paragrafo 76 delle sue conclusioni, risulta che la commercializzazione di bevande analcoliche e di alimenti nei coffeeshop costituisca un'attività di ristorazione, caratterizzata da un insieme di elementi e di atti nell'ambito dei quali i servizi predominano rispetto alla cessione del bene stesso (v., per analogia, sentenza 10 marzo 2005, causa C-491/03, *Hermann*, Racc. pag. I-2025, punto 27).

50. Poiché l'aspetto della libera circolazione delle merci è del tutto secondario rispetto a quello della libera prestazione dei servizi, e dal momento che la prima può essere ricollegata alla seconda, la Corte esamina la regolamentazione di cui trattasi nella causa principale soltanto con riferimento a quest'ultima libertà fondamentale (v., in tal senso, sentenze 24 marzo 1994, causa C-275/92, *Schindler*, Racc. pag. I-1039, punto 22; 25 marzo 2004, causa C-71/02, *Karner*, Racc. pag. I-3025, punto 46; 14 ottobre 2004, causa C-36/02, *Omega*, Racc. pag. I-9609, punto 26; 3 ottobre 2006, causa C-452/04, *Fidium Finanz*, Racc. pag. I-9521, punto 34, nonché 1 luglio 2010, causa C-233/09, *Dijkman e Dijkman-Laveleije*, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 33).

51. Per quanto riguarda l'applicabilità dell'art. 12 CE [ora art. 18 TFUE], che sancisce il principio generale del divieto di ogni discriminazione fondata sulla nazionalità, va osservato che tale disposizione tende ad applicarsi autonomamente soltanto nelle situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione per le quali il Trattato CE non stabilisca regole specifiche di non discriminazione (v., in particolare, sentenze 30 maggio 1989, causa 305/87, *Commissione/Grecia*, Racc. pag. 1461, punti 12 e 13; 11 ottobre 2007, causa C-443/06, *Hollmann*, Racc. pag. I-8491, punto 28, nonché 10 settembre 2009, causa C-269/07, *Commissione/Germania*, Racc. pag. I-7811, punto 98).

52. Dal momento che, nell'ambito della libera prestazione dei servizi, il principio di non discriminazione è stato attuato dall'art. 49 CE [ora art. 56 TFUE], l'art. 12 CE [ora art. 18 TFUE] non è applicabile in circostanze come quelle di cui alla causa principale.

53. Riguardo all'applicabilità dell'art. 18 CE [ora art. 21 TFUE], che enuncia in maniera generale il diritto, per ogni cittadino dell'Unione, di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, occorre constatare che tale disposizione trova specifica espressione nelle disposizioni che garantiscono la libera prestazione dei servizi (v., in particolare, sentenze 6 febbraio 2003, causa C-92/01, *Stylianakis*, Racc. pag. I-1291, punto 18; 11 settembre 2007, causa C-76/05, *Schwarz e Gootjes-Schwarz*, Racc. pag. I-6849, punto 34, nonché 20 maggio 2010, causa C-56/09, *Zanotti*, non ancora



pubblicata nella Raccolta, punto 24). Dal momento che i cittadini dell'Unione che non risiedono nei Paesi Bassi e desiderano recarsi nei coffeeshop, nel Comune di Maastricht, per consumarvi prodotti legali devono essere considerati «destinatari» di servizi, ai sensi dell'art. 49 CE [ora art. 56 TFUE], non è necessario che la Corte si pronunci sull'interpretazione dell'art. 18 CE [ora art. 21 TFUE].

54. Di conseguenza, si deve risolvere la prima questione dichiarando che, nell'ambito della sua attività consistente nella commercializzazione di stupefacenti non rientranti nel circuito rigorosamente sorvegliato dalle competenti autorità in vista dell'uso per scopi medici o scientifici, un gestore di coffeeshop non può avvalersi degli artt. 12 CE, 18 CE, 29 CE [ora artt. 18, 21, 35 TFUE] ovvero 49 CE [ora art. 56 TFUE] per opporsi a una regolamentazione comunale, quale quella di cui trattasi nella causa principale, che vieta l'ammissione di persone non residenti nei Paesi Bassi a tali locali. Riguardo all'attività consistente nella commercializzazione di bevande analcoliche e di alimenti in tali medesimi locali, gli artt. 49 CE [ora art. 56 TFUE] e segg. possono essere utilmente invocati da un tale gestore».

*Con la seconda questione, il giudice del rinvio chiede alla Corte di chiarire, in sostanza, se una regolamentazione comunale, come quella di cui trattasi nella causa principale, costituisca una limitazione all'esercizio della libera circolazione delle merci o quelle relative alla libera circolazione dei servizi e, eventualmente, se il citato provvedimento possa essere giustificato dall'obiettivo diretto a contrastare il turismo della droga e il disturbo da esso provocato, e, infine, se esso rappresenti un provvedimento proporzionato con riguardo a tale obiettivo. A riguardo la Corte ha osservato:*

« 56. Alla luce della soluzione fornita alla prima questione, si deve valutare tale questione con riferimento solo agli artt. 49 CE [ora art. 56 TFUE] e segg., limitandosi all'esame degli effetti di detta regolamentazione sulla commercializzazione, nei coffeeshop, di bevande analcoliche e di alimenti.

57. È pacifico che, in forza della regolamentazione di cui trattasi nella causa principale, all'interno dei coffeeshop sono ammessi soltanto i «residenti». Tale nozione indica, ai sensi dell'art. 2.3.1.1, primo comma, lett. d), dell'APV, qualunque persona che ha la sua residenza effettiva nei Paesi Bassi. Pertanto, i gestori di tali locali non possono fornire servizi di ristorazione alle persone residenti in altri Stati membri e queste ultime sono escluse dalla fruizione di tali servizi.

58. Dalla giurisprudenza della Corte risulta che il principio della parità di trattamento, del quale l'art. 49 CE [ora art. 56 TFUE] è specifica espressione, vieta non soltanto le discriminazioni palesi basate sulla cittadinanza, ma anche qualsiasi forma di discriminazione dissimulata che, mediante il ricorso ad altri criteri distintivi, produca, in pratica, lo stesso risultato (v., in particolare, sentenze 5 dicembre 1989, causa C-3/88, Commissione/Italia, Racc. pag. 4035, punto 8; 16 gennaio 2003, causa C-388/01, Commissione/Italia, Racc. pag. I-721, punto 13; 30 giugno 2005, causa C-28/04, Tod's e Tod's France, Racc. pag. I-5781, punto 19, nonché 7 luglio 2005, causa C-147/03, Commissione/Austria, Racc. pag. I-5969, punto 41).

59. Ciò avviene, in particolare, nel caso di una misura che preveda una distinzione basata sul criterio della residenza, in quanto quest'ultimo rischia di operare principalmente a danno dei cittadini di altri Stati membri, considerato che il più delle volte i non residenti sono cittadini di altri Stati membri (v., in particolare, sentenze 29 aprile 1999, causa C-224/97, Ciola, Racc. pag. I-2517, punto 14; 16 gennaio 2003, Commissione/Italia, cit., punto 14; 1 ottobre 2009, causa C-103/08, Gottwald, Racc. pag. I-9117, punto 28, nonché 13 aprile 2010, causa C-73/08, Bressol e a., non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 45).

60. Tuttavia, occorre esaminare se siffatta restrizione possa essere oggettivamente giustificata da interessi legittimi riconosciuti dal diritto dell'Unione. [...]

63. Nel caso di specie, è pacifico che la regolamentazione di cui trattasi nella causa principale è orientata a porre fine ai disturbi causati dal grande numero di turisti desiderosi di acquistare o consumare cannabis nei coffeeshop nel Comune di Maastricht. Secondo le informazioni fornite dal Burgemeester van Maastricht all'udienza, i quattordici coffeeshop di tale Comune attirerebbero circa

10 000 visitatori al giorno e poco più di 3,9 milioni all'anno, il 70% dei quali non risiederebbe nei Paesi Bassi. [...]

65. Si deve osservare che la lotta al turismo della droga ed i disturbi che esso provoca si collocano nel contesto della lotta alla droga. Essa si collega sia al mantenimento dell'ordine pubblico sia alla tutela della salute dei cittadini, e ciò a livello tanto degli Stati membri quanto dell'Unione.

66. Tenuto conto degli impegni assunti dall'Unione e dai suoi Stati membri, non vi è alcun dubbio che gli obiettivi succitati rappresentano un legittimo interesse idoneo a giustificare, in linea di principio, una limitazione degli obblighi imposti dal diritto dell'Unione, ancorché derivanti da una libertà fondamentale quale la libera prestazione dei servizi.

67. Ciò premesso, occorre ricordare, come risulta dai punti 11, 37 e 38 della presente sentenza, che la necessità di contrastare la droga è stata sancita da svariate convenzioni internazionali ai quali gli Stati membri, ed anche l'Unione, hanno cooperato e aderito. Nei preamboli di tali strumenti sono ricordati il pericolo rappresentato, in particolare, dalla domanda e dal traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope per la salute e il benessere degli individui, nonché gli effetti nocivi che tali fenomeni hanno sui fondamenti economici, culturali e politici della società.

68. Inoltre, la necessità di contrastare la droga, in particolare mediante la prevenzione della tossicodipendenza e la repressione del traffico illecito di tali prodotti o sostanze, è stata sancita rispettivamente dall'art. 152 [ora art. 168 TFUE], n. 1, CE, nonché dagli artt. 29 UE e 31 UE. Riguardo alle disposizioni del diritto derivato, il primo 'considerando' della decisione quadro 2004/757 enuncia che il traffico illecito di stupefacenti rappresenta una minaccia per la salute, la sicurezza e la qualità di vita dei cittadini dell'Unione oltre che per l'economia legale, la stabilità e la sicurezza degli Stati membri. Del resto, come emerge dal punto 10 della presente sentenza, alcuni strumenti dell'Unione riguardano esplicitamente la prevenzione del turismo della droga.

69. Tuttavia, provvedimenti restrittivi della libera prestazione dei servizi possono essere giustificati dall'obiettivo volto alla lotta al turismo della droga e ai disturbi da esso provocati soltanto se essi sono idonei a garantire la realizzazione di tale obiettivo e non eccedono quanto necessario per conseguirlo (v., in tal senso, sentenze Omega, cit., punto 36; 11 dicembre 2007, causa C-438/05, International Transport Workers' Federation e Finnish Seamen's Union, Racc. pag. I-10779, punto 75, nonché 14 febbraio 2008, causa C-244/06, Dynamic Medien, Racc. pag. I-505, punto 42).

70. In tale contesto, occorre ricordare che un provvedimento restrittivo può essere considerato idoneo a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito solo se risponde realmente all'intento di raggiungerlo in modo coerente e sistematico (v., in tal senso, sentenze 10 marzo 2009, causa C-169/07, Hartlauer, Racc. pag. I-1721, punto 55; 19 maggio 2009, cause riunite C-171/07 e C-172/07, Apothekerkammer des Saarlandes e a., Racc. pag. I-4171, punto 42, nonché 8 settembre 2009, causa C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International, Racc. pag. I-7633, punti 59-61).

71. Il sig. Josemans mette in discussione l'idoneità e la proporzionalità della regolamentazione di cui trattasi nella causa principale. Quest'ultima riguarderebbe esclusivamente i coffeeshop. Orbene, in applicazione dei criteri AHOJG, tali locali, contrariamente ai punti vendita illegali di droghe attivi nel Comune di Maastricht, sarebbero costretti a lottare contro i disturbi causati dalla loro clientela. Inoltre, detta regolamentazione spingerebbe i turisti della droga verso un circuito illegale. [...]

74. Nel caso di specie, è innegabile che la politica di tolleranza applicata dal Regno dei Paesi Bassi riguardo alla vendita di cannabis induce persone residenti in altri Stati membri a spostarsi verso tale Stato, e più in particolare verso i comuni in cui i coffeeshop sono tollerati, in particolare nelle zone al confine, per acquistare e consumare tale stupefacente. Peraltro, stando agli elementi risultanti dal fascicolo, una parte di tali persone effettuerebbe acquisti di cannabis, in tali locali, in vista di un'esportazione illegale di tale droga in altri Stati membri.

75. È innegabile che un divieto di ammissione dei non residenti ai coffeeshop, quale quello oggetto della controversia nella causa principale, costituisce un provvedimento idoneo a limitare in modo sostanziale il turismo della droga e, di conseguenza, a ridurre i problemi da esso causati.

76. Ciò premesso, occorre sottolineare che il carattere discriminatorio della regolamentazione di

cui trattasi nella causa principale, di per sé, non significa necessariamente che essa persegue incoerentemente l'obiettivo voluto. Se è pur vero che la Corte ha statuito, nella citata sentenza *Adoui e Cornuaille*, che uno Stato membro non può far valere utilmente le ragioni di ordine pubblico nei confronti di un comportamento di un non cittadino, se esso non adotta misure repressive o altre misure concrete ed effettive qualora tale stesso comportamento sia posto in essere dai propri cittadini, tuttavia, la causa principale si inserisce in un contesto giuridico differente.

77. Infatti, come è stato ricordato al precedente punto 36, la commercializzazione di stupefacenti è vietata in tutti gli Stati membri, in applicazione del diritto internazionale e di quello dell'Unione, fatta eccezione per un commercio rigorosamente controllato di tali prodotti o sostanze in vista del loro uso per scopi medici e scientifici. Al contrario, il comportamento oggetto della sentenza citata al punto precedente, vale a dire la prostituzione, ad eccezione della tratta di esseri umani, non è vietato dal diritto internazionale o da quello dell'Unione. Infatti, esso è tollerato o disciplinato in molti Stati membri (v., in tal senso, sentenza 20 novembre 2001, causa C-268/99, *Jany e a.*, Racc. pag. I-8615, punto 57).

78. Orbene, non può essere dichiarato incoerente il fatto che uno Stato membro adotti provvedimenti adeguati per fronteggiare un afflusso notevole di residenti provenienti da altri Stati membri e desiderosi di fruire della commercializzazione, tollerata in tale Stato, di prodotti che, per loro stessa natura, rientrano in un divieto di messa in vendita in tutti gli Stati membri.

79. Per quanto attiene alla portata della regolamentazione di cui trattasi nella causa principale, occorre ricordare che la stessa si applica soltanto ai locali la cui attività principale consiste nella commercializzazione di cannabis. Essa non osta affatto a che una persona non residente nei Paesi Bassi si rechi, nel Comune di Maastricht, in altri esercizi di ristorazione per ivi consumare bevande analcoliche e alimenti. Secondo il governo dei Paesi Bassi, tali locali sarebbero oltre 500.

80. Riguardo alla possibilità di adottare provvedimenti meno restrittivi della libera prestazione dei servizi, emerge dagli atti che, nei comuni che applicano una politica di tolleranza nei confronti dei coffeeshop, sono state attuate diverse misure per contrastare il turismo della droga e il disturbo da esso provocato, quali la limitazione del numero di coffeeshop o degli orari di apertura di tali locali, l'attuazione di un sistema che consente ai clienti di accedere ai locali mediante carte oppure la riduzione della quantità di cannabis acquistabile per persona. Secondo le indicazioni fornite dal *Burgemeester van Maastricht* e dal governo dei Paesi Bassi, tali misure si sono tuttavia rivelate insufficienti e inefficaci rispetto all'obiettivo perseguito.

81. Per quanto riguarda più in particolare la possibilità di consentire l'accesso ai coffeeshop ai non residenti, pur negando loro la vendita di cannabis, occorre rilevare che non è facile controllare e sorvegliare con precisione che tale prodotto non venga servito ai non residenti né venga da essi consumato. Inoltre, si potrebbe temere che un siffatto approccio favorisca il commercio illegale o la rivendita di cannabis da parte dei residenti ai non residenti all'interno dei coffeeshop.

82. Orbene, non si può negare agli Stati membri la possibilità di perseguire l'obiettivo diretto a contrastare il turismo della droga e il disturbo da esso provocato mediante l'introduzione di regole generali che siano facilmente gestite e controllate dalle autorità nazionali (v., per analogia, sentenza 10 febbraio 2009, causa C-110/05, *Commissione/Italia*, Racc. pag. I-519, punto 67, nonché 4 giugno 2009, causa C-142/05, *Mickelsson e Roos*, Racc. pag. I-4273, punto 36). Nel caso di specie, nessun atto del fascicolo lascia presumere che l'obiettivo perseguito potrebbe essere garantito ad un livello quale quello risultante dalla regolamentazione di cui trattasi nella causa principale, consentendo l'accesso ai coffeeshop ai non residenti pur negando loro la vendita di cannabis.

83. Tutto ciò premesso, occorre constatare che una regolamentazione quale quella di cui trattasi nella causa principale è idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo diretto a contrastare il turismo della droga e il disturbo da esso provocato, e non eccede quanto necessario per conseguirlo.

84. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, si deve risolvere la seconda questione dichiarando che l'art. 49 CE [ora art. 56 TFUE] deve essere interpretato nel senso che una regolamentazione, quale quella di cui trattasi nella causa principale, rappresenta una limitazione alla

libera prestazione dei servizi sancita dal Trattato CE. Tale limitazione è tuttavia giustificata dall'obiettivo diretto a contrastare il turismo della droga e il disturbo da esso provocato ».

4 ottobre 2011, *Football Association Premier League Ltd*, cause riunite C-403/08 e C-439/08, Racc. I-09083

*La Football Association Premier League (di seguito "FAPL") gestiva la «Premier League» - principale campionato di calcio professionistico per società calcistiche stabilite in Inghilterra - sotto il profilo dell'organizzazione del calendario degli incontri e della gestione dei diritti di diffusione televisiva. Con riguardo alla concessione in licenza dei diritti di diffusione degli incontri della «Premier League», la FAPL vi procedeva su base territoriale e per periodi triennali, a seguito dell'espletamento di una procedura di gara aperta. All'impresa offerente che avesse acquistato, per una determinata zona, un pacchetto di diritti di diffusione in diretta degli incontri della «Premier League», veniva concesso il diritto esclusivo di diffusione radiotelevisiva in tale zona. Vigeva, quindi, una regola di esclusività territoriale di tutti gli enti di radiodiffusione, in base alla quale ognuno di essi si impegnavano, nel proprio accordo di licenza con la FAPL, ad impedire al pubblico la ricezione delle proprie emissioni al di fuori della zona per la quale deteneva la rispettiva licenza. A tal fine, a detti enti era stata vietata la fornitura di dispositivi di decodificazione idonei a decrittare le loro trasmissioni, se utilizzati al di fuori del territorio coperto dalla licenza.*

*Nell'ambito delle proprie attività, la FAPL provvedeva altresì all'organizzazione del calendario degli incontri della «Premier League» e alla trasmissione agli enti detentori del diritto di trasmissione del segnale televisivo, che, una volta compresso e criptato veniva trasmesso via satellite agli abbonati. Il segnale veniva infine decrittato e decompresso in un decodificatore satellitare che necessitava, ai fini del funzionamento, di una scheda di decodificazione.*

*In Grecia, il titolare della sublicenza di trasmissione televisiva degli incontri della «Premier League», era la NetMed Hellas, che teletrasmetteva via satellite sui canali «SuperSport» della piattaforma «NOVA», di proprietà della Multichoice Hellas.*

*Nel Regno Unito, invece, il titolare esclusivo dei diritti di licenza per la radiodiffusione in diretta della «Premier League» era la BSkyB Ltd. Taluni centri di ristorazione nel Regno Unito avevano iniziato, tuttavia, ad utilizzare, al fine di accedere agli incontri della «Premier League», dispositivi di decodificazione stranieri che consentivano la ricezione di un canale satellitare diffuso in un altro Stato membro, quali i canali della NOVA, il cui abbonamento era più conveniente rispetto all'abbonamento della BSkyB Ltd.*

*Tali schede di decodificazione erano state prodotte e commercializzate con l'autorizzazione del prestatore dei servizi, ma erano state successivamente utilizzate in modo non autorizzato, in quanto gli enti di radiodiffusione avevano subordinato la loro cessione alla condizione - ai sensi degli impegni presi con la FAPL - che i clienti non utilizzassero tali schede al di fuori del territorio nazionale interessato.*

*Conseguentemente, la FAPL e altri avviavano una serie di procedimenti nei confronti dei soggetti che fornivano, in bar-ristoranti, materiale e schede di decodificazione satellitare che consentivano la ricezione dei programmi di radiodiffusione stranieri, lamentando la violazione dei diritti d'autore.*

*Investite della controversia, due sezioni (Chancery Division e Queen's Bench Division) dell'Alta Corte di giustizia d'Inghilterra e Galles (High Court of Justice - England and Wales) decidevano di sospendere i giudizi pendenti dinanzi ad esse per sottoporre svariate questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia. In particolare, con la prima parte delle loro questioni, i giudici nazionali chiedevano se la descritta utilizzazione di dispositivi di decodificazione ricadesse nella sfera d'applicazione della direttiva sull'accesso condizionato (direttiva 98/84/CE) e in qual misura questa incidesse su tale utilizzazione; nell'ipotesi, poi, in cui tale aspetto non fosse armonizzato da detta direttiva, i giudici medesimi chiedevano se gli artt. 34 TFUE, 36 TFUE, 56 TFUE e 101 TFUE ostino*

*ad una normativa nazionale e a contratti di licenza che impediscano l'utilizzazione di dispositivi di decodificazione stranieri.*

*La Corte di giustizia ha innanzitutto escluso che una normativa nazionale che impedisce l'utilizzazione di dispositivi di decodificazione stranieri ricada nel settore coordinato della direttiva sull'accesso condizionato; è quindi passata ad esaminare le disposizioni del Trattato, rilevando preliminarmente che:*

« 77. Una normativa nazionale, come quella oggetto delle cause principali, riguarda tanto la prestazione transfrontaliera di servizi di radiodiffusione codificati quanto la circolazione, nell'ambito dell'Unione, di dispositivi di decodificazione stranieri che consentono di decodificare tali servizi. Ciò premesso, sorge la questione se tale normativa debba essere esaminata sotto il profilo della libera prestazione dei servizi ovvero sotto quello della libera circolazione delle merci.

78. A tal riguardo, dalla giurisprudenza risulta che, quando un provvedimento nazionale si ricollega sia alla libera circolazione delle merci sia alla libera prestazione dei servizi, la Corte l'esamina, in linea di principio, con riferimento ad una sola di queste due libertà fondamentali qualora emerga che una delle due è del tutto secondaria rispetto all'altra e possa esserle ricollegata (v. sentenze 24 marzo 1994, causa C-275/92, Schindler, Racc. pag. I-1039, punto 22, e 2 dicembre 2010, causa C-108/09, Ker-Optika, Racc. pag. I-12213, punto 43).

79. Tuttavia, in materia di telecomunicazioni, questi due aspetti sono spesso strettamente connessi, senza che l'uno possa essere considerato del tutto secondario rispetto all'altro. Ciò vale, in particolare, nel caso in cui una normativa nazionale disciplini la fornitura di apparecchiature di telecomunicazione, quali i dispositivi di decodificazione, al fine di precisare i requisiti cui tali apparecchiature devono rispondere, ovvero al fine di fissare le modalità di vendita dei medesimi, ragion per cui, in un'ipotesi di tal genere, occorre esaminare simultaneamente entrambe le libertà fondamentali (v., in tal senso, sentenza 22 gennaio 2002, causa C-390/99, Canal Satélite Digital, Racc. pag. I-607, punti 29-33).

80. Ciò premesso, nel caso in cui una normativa riguardi, in materia, un'attività particolarmente caratterizzata a livello dei servizi forniti dagli operatori economici, laddove la fornitura delle apparecchiature di telecomunicazione vi si ricolleghi solamente in termini puramente secondari, occorrerà esaminare tale attività con riguardo alla sola libertà di prestazione di servizi. [...]

82. Nei procedimenti principali si deve rilevare che la normativa nazionale non è volta a disciplinare i dispositivi di decodificazione al fine di stabilire i requisiti cui essi devono rispondere ovvero di fissare le condizioni in presenza delle quali essi possono essere venduti. Infatti, essa li disciplina solamente nella loro qualità di strumenti che consentono agli abbonati di beneficiare dei servizi di radiodiffusione codificati.

83. Considerato che tale normativa riguarda quindi, in primis, la libera prestazione dei servizi, laddove l'aspetto della libera circolazione delle merci risulta del tutto secondario rispetto alla libera prestazione dei servizi, la normativa medesima deve essere esaminata alla luce di quest'ultima libertà ».

*Quanto alla sussistenza di una restrizione alla libera prestazione di servizi, la Corte di giustizia ha osservato che:*

« 86. Nelle cause principali la normativa nazionale vieta l'importazione, la vendita e l'utilizzazione di dispositivi di decodificazione stranieri sul territorio nazionale che diano accesso ai servizi di radiodiffusione via satellite provenienti da un altro Stato membro.

87. Orbene, atteso che l'accesso ai servizi di trasmissione via satellite, come quelli oggetto delle cause principali, è subordinato alla detenzione di un dispositivo di tal genere, la cui fornitura è soggetta alla restrizione contrattuale secondo cui il dispositivo stesso può essere utilizzato solamente sul

territorio dello Stato membro di emissione, la normativa nazionale interessata osta alla ricezione di tali servizi da parte di soggetti residenti al di fuori dello Stato membro di emissione, nella specie, al di fuori del Regno Unito. Conseguentemente, tale normativa produce l'effetto di impedire a tali persone di accedere ai servizi di cui trattasi.

88. È pur vero che l'ostacolo alla ricezione di tali servizi scaturisce, in primo luogo, dai contratti conclusi tra gli enti di radiodiffusione ed i rispettivi clienti, i quali riflettono, a loro volta, le clausole di restrizione territoriale inserite nei contratti conclusi tra detti enti ed i titolari dei diritti di proprietà intellettuale. Tuttavia, tale normativa, poiché riconosce a dette restrizioni una tutela giuridica e ne impone il rispetto a pena di sanzioni civili e pecuniarie, restringe di per sé la libera prestazione dei servizi.

89. Ne consegue che la normativa de qua costituisce una restrizione alla libera prestazione dei servizi vietata dall'art. 56 TFUE, a meno che essa non possa risultare oggettivamente giustificata. [...]

94. Per quanto attiene alle giustificazioni ammissibili, da costante giurisprudenza emerge che tale restrizione può risultare giustificata, in particolare, da ragioni imperative di interesse generale consistenti nella tutela dei diritti di proprietà intellettuale (v., in tal senso, sentenze 18 marzo 1980, causa 62/79, Coditel e a., detta «Coditel I», Racc. pag.881, punti 15 e 16, nonché 20 gennaio 1981, cause riunite 55/80 e 57/80, Musik-Vertrieb membran e K-tel International, Racc.pag.147, punti 9 e 12).

95. Occorre quindi anzitutto accertare se la FAPL possa invocare tali diritti per giustificare il fatto che la normativa nazionale oggetto della causa principale istituisce una tutela a suo favore costitutiva di una restrizione alla libera prestazione di servizi.

96. A tal riguardo, si deve rilevare che la FAPL non può far valere un diritto d'autore sugli incontri stessi della «Premier League», atteso che questi non possono essere qualificati come «opere».

97. Infatti, per poter rivestire tale qualificazione, occorrerebbe che l'oggetto interessato fosse originale, nel senso che costituisca una creazione intellettuale propria del suo autore (v., in tal senso, sentenza 16 luglio 2009, causa C-5/08, Infopaq International, Racc. pag. I 6569, punto 37). [...]

116. Conseguentemente, la corresponsione di tale supplemento va al di là di quanto è necessario per garantire a tali titolari un adeguato compenso.

117. Alla luce delle suesposte considerazioni, si deve concludere che la restrizione consistente nel divieto di utilizzare dispositivi di decodificazione stranieri non può essere giustificata con riguardo all'obiettivo della tutela dei diritti di proprietà intellettuale.

118. Tale conclusione non è in contrasto con la citata sentenza Coditel I, invocata dalla FAPL e a. nonché dalla MPS a sostegno delle proprie tesi. È pur vero che, al punto 16 di tale sentenza, la Corte ha affermato che le norme del Trattato non possono, in linea di principio, opporsi ai limiti geografici che le parti abbiano convenuto nei contratti di cessione di diritti di proprietà intellettuale per proteggere l'autore ed i suoi aventi causa e che la sola circostanza che detti limiti geografici coincidano, eventualmente, con le frontiere degli Stati membri non implica una posizione diversa.

119. Tuttavia, tali rilievi si collocano in un contesto che non è paragonabile a quello delle cause principali. Infatti, nella causa da cui è scaturita la citata sentenza Coditel I, le società di teledistribuzione hanno effettuato una comunicazione di un'opera al pubblico senza disporre, nello Stato membro del luogo di origine di tale comunicazione, di un'autorizzazione dei titolari dei diritti de quibus e senza aver ivi versato compensi ai medesimi.

120. Per contro, nei procedimenti principali, gli enti di radiodiffusione procedono ad atti di comunicazione al pubblico ben disponendo nello Stato membro di emissione - che è lo Stato membro del luogo di origine di tale comunicazione - di un'autorizzazione da parte dei titolari dei diritti interessati, e ben versando un compenso ai medesimi, ove tale compenso può d'altronde tener conto del numero di teleascoltatori effettivo e potenziale negli altri Stati membri.

121. Infine, si deve tener conto dell'evoluzione del diritto dell'Unione intervenuta medio tempore, in particolare, per effetto dell'adozione della direttiva «televisione senza frontiere» e di quella sulla

radiodiffusione via satellite, che mirano a garantire il passaggio dai mercati nazionali ad un mercato unico di produzione e di distribuzione dei programmi.

122. La FAPL e a. nonché la MPS sostengono, in subordine, che la restrizione oggetto delle cause principali è necessaria per garantire il rispetto della cosiddetta regola del «periodo di esclusione» che vieta la radiodiffusione nel Regno Unito di incontri di calcio il sabato pomeriggio. Tale regola mirerebbe ad incoraggiare il pubblico ad assistere agli incontri di calcio, in particolare a quelli delle serie inferiori, obiettivo che non potrebbe essere conseguito, a parere della FAPL e a. e della MPS, qualora i telespettatori nel Regno Unito potessero liberamente seguire gli incontri della «Premier League» diffusi da enti di radiodiffusione da altri Stati membri.

123. A tal riguardo, anche ammesso che l'obiettivo di voler incoraggiare la presenza del pubblico negli stadi sia idoneo a giustificare una restrizione alle libertà fondamentali, è sufficiente rilevare che il rispetto di tale regola può essere assicurato, in ogni caso, mediante una limitazione contrattuale inserita nei contratti di licenza conclusi tra i titolari dei diritti e gli enti di radiodiffusione, in base alla quale tali enti siano tenuti a non trasmettere gli incontri della «Premier League» durante i periodi di esclusione. Orbene, è incontestabile che una misura di tal genere risulta meno pregiudizievole per le libertà fondamentali rispetto all'applicazione della restrizione oggetto delle cause principali.

124. Ne consegue che la restrizione consistente nel divieto di utilizzare dispositivi di decodificazione stranieri non risulta giustificata dall'obiettivo di incoraggiare l'affluenza del pubblico negli stadi.

125. Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, le questioni poste devono essere risolte affermando che l'art. 56 TFUE dev'essere interpretato nel senso che osta ad una normativa di uno Stato membro per effetto della quale siano illecite l'importazione, la vendita e l'utilizzazione, nello Stato medesimo, di dispositivi di decodificazione stranieri che consentano l'accesso ad un servizio codificato di radiodiffusione via satellite proveniente da un altro Stato membro contenente oggetti protetti dalla normativa di tale primo Stato ».

*Quanto alla questione se la soluzione data risulti inficiata dalla duplice circostanza che, da un lato, il dispositivo di decodificazione straniero sia stato ottenuto o attivato mediante l'indicazione di una falsa identità e di un falso recapito, con l'intento di eludere la restrizione territoriale oggetto delle cause principali e, dall'altro, che tale dispositivo venga utilizzato a fini commerciali laddove era riservato per una utilizzazione a carattere privato, la Corte ha osservato che:*

« 127. Per quanto attiene alla prima circostanza, essa è certamente idonea a produrre effetti nei rapporti contrattuali tra l'acquirente, che ha indicato una falsa identità ed un falso recapito, ed il soggetto fornitore del dispositivo medesimo, ove quest'ultimo potrà pretendere dall'acquirente, segnatamente, il risarcimento del danno nel caso in cui la falsa identità ed il falso recapito, da questi indicati, gli abbiano causato un pregiudizio ovvero ne abbiano implicato la responsabilità nei confronti di un ente quale la FAPL. Per contro, tale circostanza non inficia la conclusione esposta supra al punto 125, in quanto essa non ha alcuna incidenza sul numero di utenti che hanno versato un corrispettivo per la ricezione delle emissioni.

128. Ciò vale parimenti per quanto attiene alla seconda circostanza, quando il dispositivo di decodificazione sia utilizzato a fini commerciali laddove era riservato per una utilizzazione a fini privati.

129. A tal riguardo, si deve precisare che nulla osta a che l'importo del corrispettivo convenuto tra i titolari dei diritti interessati e gli enti di radiodiffusione venga determinato in funzione del fatto che taluni clienti utilizzino i dispositivi di decodificazione a fini commerciali mentre altri ne facciano uso a fini privati.

130. Ripercuotendo tale circostanza sui propri clienti, l'ente di radiodiffusione può così richiedere un corrispettivo diverso per l'accesso ai propri servizi a seconda del fatto che tale accesso persegua fini commerciali o privati.

131. Orbene, il rischio che taluni soggetti facciano uso dei dispositivi di decodificazione stranieri in violazione della destinazione loro riservata risulta analogo a quello che si verifica in caso di utilizzazione di dispositivi di decodificazione in situazioni puramente interne, vale a dire in caso di utilizzazione da parte di clienti residenti sul territorio dello Stato membro di emissione. Ciò premesso, la seconda circostanza summenzionata non può giustificare una restrizione territoriale alla libera prestazione dei servizi e, pertanto, non inficia la conclusione affermata supra al punto 124. Ciò non pregiudica, tuttavia, la valutazione giuridica – sotto il profilo del diritto d'autore – dell'utilizzazione delle emissioni via satellite a fini commerciali successivamente alla loro ricezione, valutazione che verrà compiuta infra, nella seconda parte della sentenza.

132. Alla luce delle suesposte considerazioni, le questioni poste devono essere risolte nel senso che la conclusione affermata al punto 125 supra non è inficiata né dalla circostanza che il dispositivo di decodificazione straniero sia stato ottenuto o attivato mediante l'indicazione di una falsa identità e di un falso recapito, con l'intento di eludere la restrizione territoriale in questione, né dalla circostanza che tale dispositivo venga utilizzato a fini commerciali pur essendo riservato ad un uso a fini privati  
».

16 febbraio 2012, *Marcello Costa, Ugo Cifone*, cause riunite C-72/10 e C-77/10, EU:C:2012:80

*I sig.ri Costa e Cifone, in qualità di gestori di “centri di trasmissione dati” (CTD), operanti quali punti di raccolta di scommesse da inviarsi a bookmakers aventi sede in altri Stati membri (in particolare, legati all'operatore Stanley), avevano avanzato istanza per ottenere l'autorizzazione di polizia prevista dall'art. 88 del regio decreto n. 773 del 18 giugno 1931 (TULPS) al fine di esercitare la propria attività.*

*A seguito dei controlli attivati da tale richiesta, venivano tuttavia avviati dei procedimenti penali a loro carico per il reato di esercizio abusivo di attività di gioco e scommessa previsto dall'art. 4 della legge n. 401/89, consistente nella raccolta di scommesse su eventi sportivi messa in atto in assenza della concessione e della licenza di pubblica sicurezza necessarie.*

*Giunti entrambi i procedimenti al vaglio della Corte di cassazione, quest'ultima sospendeva il giudizio di legittimità. Dubitava, infatti, della compatibilità con il diritto dell'Unione europea di una disciplina nazionale (decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, c.d. decreto Bersani) che stabiliva un sistema di concessioni e di autorizzazioni, congeniato in modo tale da attribuire una tutela rafforzata ai titolari di concessioni rilasciate in epoca anteriore, oltretutto sulla base di una procedura che già in precedenza aveva illegittimamente escluso una parte degli operatori. La normativa nazionale, in particolare, conteneva disposizioni che, da un lato, garantivano il mantenimento delle posizioni commerciali acquisite dagli operatori che già fruivano della concessione e, dall'altro lato, imponevano l'obbligo per i nuovi concessionari di collocare i loro sportelli ad una distanza minima da quelli esistenti.*

*Con la prima parte del suo quesito, il giudice a quo chiedeva, in sostanza, se gli artt. 43 e 49 TCE (ora artt. 49 e 56 TFUE) ostino a che uno Stato membro, il quale abbia escluso, in violazione del diritto dell'Unione, una categoria di operatori dall'attribuzione di concessioni per l'esercizio di un'attività economica e che cerchi di rimediare a tale violazione mettendo a concorso un numero rilevante di nuove concessioni, protegga le posizioni commerciali acquisite dagli operatori esistenti prevedendo in particolare determinate distanze minime tra gli esercizi dei nuovi concessionari e quelli di tali operatori esistenti.*

*In merito la Corte ha osservato che:*

« 51. Occorre anzitutto ricordare che, come statuito dalla Corte al punto 63 della citata sentenza *Placanica e a.*, spetta all'ordinamento giuridico nazionale stabilire modalità procedurali che garantiscano la tutela dei diritti degli operatori illegittimamente esclusi dalla prima gara, a



condizione tuttavia che tali modalità non siano meno favorevoli di quelle applicabili a situazioni analoghe di natura interna (principio di equivalenza) e che non rendano in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (principio di effettività).

52. Al medesimo punto della citata sentenza *Placanica e a.* [6 marzo 2007, cause riunite C-338/04, C-359/04 e C-360/04, EU:C:2007:133], la Corte ha poi affermato che tanto una revoca e la redistribuzione delle precedenti concessioni, quanto la messa a concorso di un numero adeguato di nuove concessioni potrebbero essere soluzioni appropriate. Entrambe queste soluzioni sono in linea di principio idonee a rimediare, quanto meno per il futuro, all'esclusione illegittima di alcuni operatori, permettendo a questi ultimi di esercitare la loro attività sul mercato alle stesse condizioni applicabili agli operatori esistenti.

53. Tuttavia, ciò non si verifica nel caso in cui le posizioni commerciali acquisite dagli operatori esistenti siano tutelate dalla normativa nazionale. Il fatto stesso che gli operatori esistenti abbiano potuto iniziare la propria attività alcuni anni prima degli operatori illegittimamente esclusi, ed abbiano così potuto insediarsi sul mercato con una certa notorietà e con una clientela propria, conferisce loro un indebito vantaggio concorrenziale. Concedere agli operatori esistenti ulteriori vantaggi concorrenziali rispetto ai nuovi concessionari ha come conseguenza di perpetuare e di rafforzare gli effetti dell'esclusione illegittima di questi ultimi dalla gara del 1999, e costituisce dunque una nuova violazione degli articoli 43 CE e 49 CE [ora artt. 49 e 56 TFUE] nonché del principio di parità di trattamento. Inoltre, una misura siffatta rende eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione agli operatori illegittimamente esclusi dalla gara del 1999 e dunque non rispetta il principio di effettività.

54. In tale contesto, occorre ricordare che le autorità pubbliche che rilasciano concessioni in materia di giochi d'azzardo sono tenute a rispettare le norme fondamentali dei Trattati, e segnatamente gli articoli 43 CE e 49 CE [ora artt. 49 e 56 TFUE], i principi di parità di trattamento e di non discriminazione a motivo della nazionalità, nonché l'obbligo di trasparenza che ne deriva (v., in tal senso, sentenze del 3 giugno 2010, *Sporting Exchange*, C-203/08, Racc. pag. I.4695, punto 39, e del 9 settembre 2010, *Engelmann*, C-64/08, Racc. pag. I 8219, punto 49 e la giurisprudenza ivi citata).

55. Pur senza implicare necessariamente un obbligo di procedere ad una pubblica gara, il suddetto obbligo di trasparenza – che si applica qualora la concessione di cui trattasi possa interessare un'impresa avente sede in uno Stato membro diverso da quello nel quale la concessione viene attribuita – impone all'autorità concedente di garantire, ad ogni potenziale offerente, un livello di pubblicità adeguato, tale da consentire l'apertura della concessione alla concorrenza nonché il controllo dell'imparzialità delle procedure di attribuzione (citate sentenze *Commissione/Italia*, punto 24 e la giurisprudenza ivi citata; *Sporting Exchange*, punti 40 e 41, nonché *Engelmann*, punto 50).

56. L'attribuzione di tali concessioni deve dunque essere fondata su criteri oggettivi, non discriminatori e noti in anticipo, così da circoscrivere l'esercizio del potere discrezionale delle autorità nazionali (v., in tal senso, sentenza *Engelmann*, cit., punto 55 e la giurisprudenza ivi citata).

57. Il principio di parità di trattamento impone inoltre che tutti i potenziali offerenti dispongano di uguali opportunità, ed implica dunque che costoro siano assoggettati alle medesime condizioni. Ciò vale a maggior ragione in una situazione quale quella in esame nei procedimenti principali, in cui una violazione del diritto dell'Unione da parte dell'autorità aggiudicatrice interessata ha già avuto come conseguenza una disparità di trattamento in danno di alcuni operatori.

58. Per quanto riguarda più specificamente l'obbligo per i nuovi concessionari di insediarsi ad una distanza minima da quelli già esistenti, imposto dall'articolo 8, commi 2 e 4, del decreto Bersani, tale misura ha come effetto di proteggere le posizioni commerciali acquisite dagli operatori già insediati a discapito dei nuovi concessionari, i quali sono costretti a stabilirsi in luoghi meno interessanti dal punto di vista commerciale rispetto a quelli occupati dai primi. Una misura siffatta implica dunque una discriminazione nei confronti degli operatori esclusi dalla gara del 1999.

59. Quanto a un'eventuale giustificazione di tale disparità di trattamento, risulta da una giurisprudenza consolidata che ragioni di natura economica – come l'obiettivo di garantire agli operatori aggiudicatari di concessioni dopo la gara del 1999 la continuità, la stabilità finanziaria o una giusta remunerazione degli investimenti realizzati – non possono essere riconosciute quali motivi imperativi di interesse generale idonei a giustificare una restrizione di una libertà fondamentale garantita dal Trattato (sentenza Commissione/Italia, [13 settembre 2007, C-260/04, EU:C:2007:508], punto 35 e la giurisprudenza ivi citata, nonché sentenza dell'11 marzo 2010, Attanasio Group, C-384/08, Racc. pag. I 2055, punti 53-56).

60. Inoltre, il governo italiano non può utilmente far leva, in circostanze quali quelle di cui ai procedimenti principali, sull'asserito obiettivo di garantire una distribuzione uniforme dei punti di vendita dei giochi d'azzardo sul territorio nazionale, al fine, da un lato, di evitare l'esposizione ad un eccesso di offerta per i consumatori che vivono nei pressi di tali esercizi di scommesse e, dall'altro, di prevenire il rischio che i consumatori residenti in luoghi meno coperti dall'offerta di tali servizi optino per i giochi clandestini.

61. È vero che tali obiettivi, attinenti, da un lato, alla riduzione delle occasioni di gioco e, dall'altro, alla lotta contro la criminalità mediante l'assoggettamento a controllo degli operatori attivi in tale settore e l'incanalamento delle attività di gioco d'azzardo entro i circuiti così controllati, rientrano tra quelli riconosciuti dalla giurisprudenza come idonei a giustificare restrizioni alle libertà fondamentali nel settore dei giochi d'azzardo (sentenza Placanica e a., cit., punti 46 e 52).

62. Tuttavia, per quanto riguarda il primo di questi obiettivi, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 63 delle sue conclusioni e come constatato dalla Corte al punto 54 della citata sentenza Placanica e a., il settore dei giochi d'azzardo in Italia è stato per lungo tempo caratterizzato da una politica di espansione finalizzata ad aumentare gli introiti fiscali e dunque, in tale contesto, non è possibile invocare alcuna giustificazione fondata sugli obiettivi della limitazione della propensione al gioco dei consumatori o della limitazione dell'offerta di giochi. Nella misura in cui il decreto Bersani ha ulteriormente aumentato in modo significativo la quantità di occasioni di gioco rispetto all'epoca esaminata nella causa Placanica e a., tale conclusione si impone con ancor più forza nella situazione attuale del settore.

63. Per quanto riguarda poi il secondo degli obiettivi invocati, risulta da una giurisprudenza consolidata che le restrizioni imposte dagli Stati membri devono soddisfare il principio di proporzionalità, e che una normativa nazionale è idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo invocato soltanto se i mezzi impiegati sono coerenti e sistematici (sentenza Placanica e a., cit., punti 48 e 53).

64. Orbene, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 67 delle sue conclusioni, le norme sulle distanze minime sono state imposte unicamente ai nuovi concessionari, ad esclusione di quelli già insediati. Pertanto, anche se un regime di distanze minime tra punti di vendita potrebbe essere di per sé giustificato, non si può ammettere che simili restrizioni vengano applicate in circostanze quali quelle in esame negli odierni procedimenti principali, in cui esse penalizzerebbero unicamente i nuovi concessionari che fanno ingresso sul mercato.

65. Ad ogni modo, un regime di distanze minime tra punti di vendita potrebbe essere giustificato soltanto qualora fosse escluso— ciò che spetterebbe al giudice nazionale verificare— che il reale obiettivo di tali norme sia quello di proteggere le posizioni commerciali degli operatori esistenti, anziché quello, invocato dal governo italiano, di incanalare la domanda di giochi d'azzardo entro circuiti controllati. Inoltre, spetterebbe, se del caso, al giudice del rinvio verificare che l'obbligo di rispettare determinate distanze minime, il quale impedisce l'insediamento di punti di vendita supplementari in zone fortemente frequentate dal pubblico, sia veramente idoneo a realizzare l'obiettivo invocato e avrà effettivamente come conseguenza che i nuovi operatori sceglieranno di stabilirsi in luoghi poco frequentati, assicurando così una copertura a livello nazionale.

66. Occorre dunque rispondere alla prima parte della questione sollevata dichiarando che gli articoli 43 CE e 49 CE [ora artt. 49 e 56 TFUE], nonché i principi di parità di trattamento e di effettività,

devono essere interpretati nel senso che essi ostano a che uno Stato membro, il quale abbia escluso, in violazione del diritto dell'Unione, una categoria di operatori dall'attribuzione di concessioni per l'esercizio di un'attività economica e che cerchi di rimediare a tale violazione mettendo a concorso un numero rilevante di nuove concessioni, protegga le posizioni commerciali acquisite dagli operatori esistenti prevedendo in particolare determinate distanze minime tra gli esercizi dei nuovi concessionari e quelli di tali operatori esistenti ».

*Con la seconda parte del suo quesito, il giudice del rinvio chiedeva, in sostanza, se gli artt. 43 e 49 CE (ora artt. 49 e 56 TFUE) ostino ad una disciplina nazionale la quale preveda la decadenza della concessione per le attività di raccolta e di gestione delle scommesse, nonché l'incameramento di garanzie pecuniarie costituite allo scopo di ottenere tale concessione, qualora venga avviato nei confronti del titolare della concessione un procedimento penale per qualsiasi ipotesi di reato «suscettibile di far venir meno il rapporto fiduciario con l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (di seguito AAMS), oppure il titolare della concessione commercializzi, sul territorio nazionale od attraverso siti telematici situati al di fuori dei confini nazionali, giochi d'azzardo assimilabili a quelli gestiti dall'AAMS ovvero giochi d'azzardo proibiti dall'ordinamento giuridico nazionale.*

*La Corte, in proposito, ha rilevato che:*

« 76. [...] l'esclusione di operatori i cui gestori abbiano riportato condanne penali può in linea di principio essere considerata come una misura giustificata dall'obiettivo della lotta contro la criminalità. Infatti, come ripetutamente statuito dalla Corte, i giochi d'azzardo comportano rischi particolarmente elevati di reati e di frodi, tenuto conto della rilevanza delle somme che essi consentono di raccogliere e delle vincite che possono offrire ai giocatori (sentenza Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International, [8 settembre 2009, causa C-42/07, EU:C:2009:519], punto 63).

77. La decadenza della concessione costituisce tuttavia una misura particolarmente grave per il concessionario, a maggior ragione in circostanze quali quelle degli odierni procedimenti principali, in cui essa determina automaticamente, a norma dell'articolo 23, comma 6, dello schema di convenzione, la perdita di un'ingente garanzia pecuniaria nonché eventuali obblighi di risarcimento dei danni subiti dall'AAMS.

78. Di conseguenza, per consentire ad ogni potenziale offerente di valutare con certezza il rischio che gli vengano applicate simili sanzioni, per garantire l'assenza di rischi di favoritismo o arbitrarietà da parte dell'amministrazione aggiudicatrice e, infine, per garantire il rispetto del principio di certezza del diritto, è necessario che le circostanze nelle quali le suddette sanzioni verranno applicate siano enunciate in modo chiaro, preciso e univoco.

79. Il riferimento, contenuto nell'articolo 23, comma 2, lettera a), dello schema di convenzione, alle «ipotesi di reato di cui alla legge 19 marzo 1990, n. 55», che riguarda i delitti di mafia nonché altre forme di criminalità comportanti un grave pericolo per la società, sembra soddisfare le esigenze sopra descritte, salvo verifica da parte del giudice del rinvio. Per contro, e sempre con riserva di verifica da parte del giudice del rinvio, altrettanto non sembra potersi dire per quanto riguarda il riferimento, operato dalla medesima disposizione sopra citata, a «ogni altra ipotesi di reato suscettibile di far venir meno il rapporto fiduciario con AAMS». Spetta al giudice del rinvio esaminare se un offerente ragionevolmente informato e normalmente diligente sarebbe stato in grado di comprendere l'esatta portata di tale riferimento. [...]

81. In ogni caso, risulta da una costante giurisprudenza che le restrizioni imposte dalla normativa nazionale non devono andare oltre quanto è necessario per il raggiungimento dell'obiettivo perseguito (sentenza Gambelli e a., [6 novembre 2003, causa C-243/01, EU:C:2003:597], punto 72). Di conseguenza, sebbene in determinate circostanze possa rivelarsi giustificato adottare misure preventive nei confronti di un operatore di giochi d'azzardo sospettato, sulla base di indizi

concludenti, di essere implicato in attività criminali, un'esclusione dal mercato in virtù della decadenza della concessione dovrebbe, in linea di principio, essere considerata proporzionata all'obiettivo della lotta contro la criminalità unicamente nel caso in cui fosse fondata su una sentenza avente autorità di giudicato e riguardante un delitto sufficientemente grave. Una legislazione che contempli, anche in modo temporaneo, l'esclusione di operatori dal mercato potrebbe essere considerata proporzionata unicamente a condizione di prevedere un'efficace possibilità di ricorso in sede giurisdizionale nonché un risarcimento del danno subito nel caso in cui, in un momento successivo, tale esclusione si rivelasse ingiustificata. [...]

83. In tale contesto occorre ricordare che dalla citata sentenza Placanica e a. risulta che la Repubblica italiana non può applicare sanzioni penali per l'esercizio di un'attività organizzata di raccolta di scommesse senza concessione o autorizzazione di polizia a persone legate a un operatore che era stato escluso dalle gare pertinenti in violazione del diritto dell'Unione (punto 70 della sentenza). Tale sentenza è stata pronunciata il 6 marzo 2007, ossia quattro mesi dopo il termine del 20 ottobre 2006 fissato per la presentazione delle candidature nella procedura di gara prevista dal decreto Bersani.

84. Pertanto, qualora al momento della gara prevista dal decreto Bersani fossero pendenti procedimenti penali avviati a carico di un operatore come la Stanley, o di suoi rappresentanti o amministratori, rivelatisi poi privi di fondamento giuridico, segnatamente alla luce della citata sentenza Placanica e a., con la conseguenza di rendere praticamente impossibile la partecipazione di detto operatore alla gara in questione, pena l'immediata declaratoria di decadenza della concessione in ragione dei citati procedimenti pendenti, deve ritenersi che la nuova gara non abbia effettivamente rimediato all'esclusione dell'operatore suddetto dalla gara precedente, censurata nella citata sentenza Placanica e a.

85. Di conseguenza, e per ragioni identiche a quelle enunciate in detta sentenza, non possono essere applicate sanzioni per l'esercizio di un'attività organizzata di raccolta di scommesse senza concessione o senza autorizzazione di polizia nei confronti di persone, quali i sigg. Costa e Cifone, legate a un operatore, come la Stanley, che era stato escluso dalle gare precedenti in violazione del diritto dell'Unione, anche dopo la nuova gara prevista dal decreto Bersani.[...]

90. È giocoforza constatare che non si può addebitare ad un operatore, quale la Stanley, il fatto di aver rinunciato a presentare una candidatura per una concessione in assenza di qualsiasi sicurezza sul piano giuridico, fintanto che permaneva incertezza riguardo alla conformità del suo modus operandi alle disposizioni della convenzione da sottoscrivere al momento dell'attribuzione di una concessione. Qualora tale operatore fosse stato escluso, in violazione del diritto dell'Unione, dalla gara precedente oggetto di censura nella citata sentenza Placanica e a., deve ritenersi che la nuova gara non abbia effettivamente rimediato a tale esclusione dell'operatore in questione.

91. Alla luce dell'insieme di tali considerazioni, occorre rispondere alla seconda parte della questione sollevata dichiarando che gli articoli 43 CE e 49 CE [ora artt. 49 e 56 TFUE] devono essere interpretati nel senso che essi ostano a che vengano applicate sanzioni per l'esercizio di un'attività organizzata di raccolta di scommesse senza concessione o senza autorizzazione di polizia nei confronti di persone legate ad un operatore che era stato escluso da una gara in violazione del diritto dell'Unione, anche dopo la nuova gara destinata a rimediare a tale violazione, qualora quest'ultima gara e la conseguente attribuzione di nuove concessioni non abbiano effettivamente rimediato all'illegittima esclusione di detto operatore dalla precedente gara.

92. Risulta dagli articoli 43 CE e 49 CE [ora artt. 49 e 56 TFUE], dal principio di parità di trattamento, dall'obbligo di trasparenza, nonché dal principio di certezza del diritto che le condizioni e le modalità di una gara, quale quella in questione negli odierni procedimenti principali, e in particolare le norme contemplanti la decadenza di concessioni rilasciate al termine di tale gara, come quelle dettate dall'articolo 23, commi 2, lettera a), e 3, dello schema di convenzione, devono essere formulate in modo chiaro, preciso e univoco, ciò che spetta al giudice del rinvio verificare ».

12 luglio 2012, *HIT e HIT LARIX c. Bundesminister für Finanzen*, causa C-176/11, EU:C:2012:454

*HIT e HIT LARIX*, due società per azioni con sede in Slovenia e titolari di concessioni per organizzare taluni giochi d'azzardo e proporre tali servizi in vari stabilimenti situati nel medesimo Stato membro, chiedevano di essere autorizzate, sulla base dell'art. 56 della legge federale austriaca sui giochi d'azzardo, a pubblicizzare in Austria i loro esercizi di gioco situati in Slovenia.

Con due decisioni adottate il 14 luglio 2009, tali domande venivano respinte dall'autorità nazionale, in quanto *HIT e HIT LARIX* non avevano dimostrato che le norme slovene in materia di giochi d'azzardo garantissero un livello di protezione dei giocatori analogo a quello previsto in Austria, mentre, per la concessione delle autorizzazioni richieste, occorreva, in forza della citata legge, che tale condizione fosse soddisfatta.

*HIT e HIT LARIX* proponevano ricorso avverso tali decisioni di diniego dinanzi al Verwaltungsgerichtshof, invocando una violazione del diritto alla libera prestazione dei servizi di cui le società beneficiavano. Il giudice del rinvio, riferendosi alla costante giurisprudenza della Corte, ipotizzava che l'art. 56, par. 2, della legge federale austriaca sul gioco d'azzardo costituisse in linea di principio una restrizione alla libera prestazione dei servizi, la quale tuttavia avrebbe potuto essere giustificata da ragioni imperative d'interesse generale.

In tale contesto, il giudice decideva di rivolgersi alla Corte, la quale, nell'esaminare la questione pregiudiziale postale, si è così pronunciata:

« 17. [...] nell'ambito della pubblicità dei giochi d'azzardo, la Corte ha già dichiarato che una normativa nazionale che ha l'effetto di vietare la promozione in uno Stato membro dei giochi d'azzardo organizzati lecitamente in altri Stati membri costituisce una restrizione alla libera prestazione dei servizi (v., in tal senso, sentenza dell'8 luglio 2010, *Sjöberg e Gerdin*, C-447/08 e C-448/08, Racc. pag. I-6921, punti 33 e 34).

18. Del pari, una normativa nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale costituisce una restrizione alla libera prestazione dei servizi nella misura in cui essa ostacola l'accesso dei consumatori residenti in Austria ai servizi offerti nelle case da gioco situate in un altro Stato membro, subordinando la promozione di tali attività in Austria ad un regime di autorizzazione che richiede, segnatamente, che il gestore della casa da gioco di cui trattasi dimostri che le disposizioni legislative in materia di tutela dei giocatori adottate nello Stato membro in cui detta casa da gioco è gestita corrispondono almeno alle norme austriache in materia (in prosieguo: la «condizione controversa»).

19. Di conseguenza, occorre constatare che una normativa quale quella in esame nel procedimento principale costituisce una restrizione alla libera prestazione dei servizi garantita dall'articolo 56 TFUE ».

*In merito alla sussistenza di una giustificazione alla restrizione della libera prestazione dei servizi, la Corte ha osservato che:*

« 21. [...] dalla giurisprudenza della Corte discende che le restrizioni alle attività di gioco possono essere giustificate da ragioni imperative di interesse generale, quali la tutela dei consumatori e la prevenzione della frode e dell'incitamento dei cittadini ad una spesa eccessiva legata al gioco (v., in tal senso, sentenza dell'8 settembre 2010, *Carmen Media Group*, C-46/08, Racc. pag. I-8149, punto 55 e giurisprudenza citata).

22. Tuttavia, le restrizioni imposte dagli Stati membri devono soddisfare le condizioni risultanti dalla giurisprudenza della Corte per quanto concerne la loro proporzionalità, nel senso che devono essere idonee a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non andare oltre quanto è necessario per il suo raggiungimento. In tale contesto, va ricordato inoltre che una normativa nazionale è idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo invocato solo se risponde realmente all'intento di conseguirlo

in modo coerente e sistematico. In ogni caso, tali restrizioni devono essere applicate in modo non discriminatorio (v., in tal senso, sentenza dell'8 settembre 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International, C-42/07, Racc. pag. I-7633, punti 59-61 e giurisprudenza citata).

23. Nel caso di specie, è pacifico che l'obiettivo perseguito dalla normativa nazionale di cui trattasi e, in particolare, dalla condizione controversa è quello della tutela dei consumatori contro i rischi connessi ai giochi d'azzardo, il che, come risulta dal punto 21 della presente sentenza, può costituire una ragione imperativa di interesse generale atta a giustificare restrizioni alla libera prestazione dei servizi.

24. A tal proposito, la Corte ha ripetutamente dichiarato che la disciplina dei giochi d'azzardo rientra nei settori in cui sussistono tra gli Stati membri divergenze considerevoli di ordine morale, religioso e culturale. In assenza di armonizzazione in materia, spetta ad ogni singolo Stato membro valutare, in tali settori, alla luce della propria scala di valori, le esigenze che la tutela degli interessi di cui trattasi implica (sentenza Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International, cit., punto 57 e giurisprudenza citata).

25. Il solo fatto che uno Stato membro abbia scelto un sistema di protezione differente da quello adottato da un altro Stato membro non può quindi rilevare ai fini della valutazione della proporzionalità delle disposizioni prese in materia. Queste vanno valutate soltanto alla stregua degli obiettivi perseguiti dalle competenti autorità dello Stato membro interessato e del livello di tutela che intendono assicurare (sentenza Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International, cit., punto 58 e giurisprudenza citata).[...]

28. [...] la concessione di un'autorizzazione a pubblicizzare in Austria case da gioco situate all'estero dipende da un previo confronto tra i livelli di protezione dei giocatori esistenti nei diversi ordinamenti giuridici di cui trattasi.

29. Un regime d'autorizzazione siffatto può soddisfare, in linea di principio, il requisito di proporzionalità se si limita a subordinare l'autorizzazione a pubblicizzare esercizi di gioco situati in un altro Stato membro alla condizione che la normativa di quest'ultimo fornisca garanzie sostanzialmente equivalenti a quelle della normativa nazionale, alla luce dell'obiettivo legittimo di tutelare i suoi residenti contro i rischi connessi ai giochi d'azzardo.

30. Una condizione del genere non sembra costituire per gli operatori un onere eccessivo, tenuto conto dell'obiettivo, riconosciuto dalla Corte come ragione imperativa di interesse generale, di tutelare la popolazione contro i rischi inerenti ai giochi d'azzardo.

31. Poiché gli Stati membri sono liberi di fissare gli obiettivi della loro politica in materia di giochi d'azzardo e di definire con precisione il livello di protezione perseguito (v. sentenza Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International, cit., punto 59 e giurisprudenza citata), occorre constatare che una normativa come quella di cui trattasi nel procedimento principale non eccede quanto è necessario, laddove, ai fini della concessione dell'autorizzazione a fare pubblicità, si limiti a richiedere che si dimostri che, nell'altro Stato membro, la normativa applicabile assicura una tutela contro i rischi del gioco di livello sostanzialmente equivalente a quello che essa stessa garantisce.[...]

36. Alla luce di quanto precede, si deve rispondere alla questione sollevata dichiarando che l'articolo 56 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso non osta alla normativa di uno Stato membro in forza della quale la pubblicità intesa a promuovere in detto Stato case da gioco situate in un altro Stato membro è autorizzata solo a condizione che le norme adottate in quest'altro Stato membro in materia di tutela dei giocatori forniscano garanzie sostanzialmente equivalenti a quelle delle corrispondenti norme in vigore nel primo Stato membro ».

18 luglio 2013, *Sky Italia srl c. Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*, causa C-234/12, EU:C:2013:496

*Il 5 marzo 2011, tra le 21.00 e le 22.00, Sky Italia trasmetteva, mediante la propria emittente a pagamento Sky Sport 1, ventiquattro spot pubblicitari televisivi per una durata di 10 minuti e 4*

*secondi, pari ad una percentuale oraria del 16,78%, superando l'affollamento pubblicitario orario nazionale del 14% imposto alle emittenti televisive a pagamento.*

*Per questo motivo l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) irrogava una sanzione a Sky Italia, avendo la società agito in violazione della normativa italiana in materia di limiti alla trasmissione di messaggi pubblicitari, che ha trasposto la direttiva sui servizi di media audiovisivi (direttiva 2010/13/UE), la quale, al fine di garantire la protezione degli interessi dei telespettatori, fissava un limite del 20% per spot di televendita e pubblicità televisiva per ora d'orologio, lasciando tuttavia agli Stati membri la facoltà di richiedere ai fornitori di servizi di media soggetti alla loro giurisdizione di rispettare norme più particolareggiate o più rigorose.*

*Sky Italia adiva quindi il TAR Lazio per ottenere l'annullamento della decisione dell'AGCOM, considerandola contraria al diritto dell'Unione.*

*Tale giudice ha chiesto alla Corte di giustizia se la direttiva sui servizi di media audiovisivi, nonché il principio della parità di trattamento e le libertà fondamentali garantite dal TFUE ostino ad una normativa nazionale che prescrive limiti orari di affollamento pubblicitario più bassi per le emittenti televisive a pagamento, rispetto a quelli stabiliti per le emittenti televisive in chiaro.*

*Con riguardo alla compatibilità con la direttiva sui servizi di media audiovisivi, la Corte ha affermato che:*

« 13. Come risulta dall'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva sui servizi di media audiovisivi, nonché dai considerando 41 e 83 della medesima, per garantire un'integrale ed adeguata protezione degli interessi della categoria di consumatori costituita dai telespettatori, gli Stati membri conservano la facoltà di richiedere ai fornitori di servizi di media soggetti alla loro giurisdizione di rispettare norme più particolareggiate o più rigorose e, in alcuni casi, condizioni differenti nei settori coordinati da tale direttiva, purché tali norme siano conformi al diritto dell'Unione e, in particolare, ai suoi principi generali.

14. Ne consegue che l'articolo 23, paragrafo 1, della suddetta direttiva, il quale prevede che la percentuale di spot televisivi pubblicitari e di spot di televendita in una determinata ora d'orologio non debba superare il 20%, non esclude che, al di sotto di tale soglia del 20%, gli Stati membri impongano limiti diversi all'affollamento pubblicitario televisivo a seconda che si tratti di emittenti a pagamento o di emittenti in chiaro, sempre che le norme che impongono tali limiti siano conformi al diritto dell'Unione e, in particolare, ai suoi principi generali, tra i quali figura segnatamente il principio della parità di trattamento, nonché alle libertà fondamentali garantite dal Trattato.

15. A tale proposito la Corte ha già avuto modo di statuire che il principio della parità di trattamento costituisce un principio generale del diritto dell'Unione, sancito dagli articoli 20 e 21 della Carta, il quale richiede che situazioni paragonabili non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, salvo che siffatto trattamento non sia obiettivamente giustificato (v., in particolare, sentenza del 14 settembre 2010, Akzo Nobel Chemicals e Akros Chemicals/Commissione e a., C-550/07 P, Racc. pag. I-8301, punti 54 e 55 nonché giurisprudenza ivi citata).

16. Per determinare se le emittenti a pagamento e le emittenti in chiaro si trovino in una situazione paragonabile, occorre rilevare che la comparabilità di due situazioni distinte dev'essere valutata alla luce di tutti gli elementi che le caratterizzano, nonché dei principi e degli obiettivi del settore nel quale è compreso l'atto di cui trattasi (v., in tal senso, sentenza del 12 maggio 2011, Lussemburgo/Parlamento e Consiglio, C-176/09, Racc. pag. I-3727, punto 32 e giurisprudenza ivi citata).

17. A tale riguardo la Corte ha già avuto modo di statuire che la tutela della categoria di consumatori rappresentata dai telespettatori contro la pubblicità eccessiva costituisce un aspetto essenziale dell'obiettivo delle direttive in materia di fornitura di servizi di media audiovisivi (sentenze del 18 ottobre 2007, Österreichischer Rundfunk, C-195/06, Racc. pag. I-8817, punto 27, e del 24 novembre 2011, Commissione/Spagna, C-281/09, Racc. pag. I-11811, punto 45).

18. Per quanto riguarda i principi e gli obiettivi delle norme relative all'affollamento pubblicitario televisivo stabilite dalle direttive in materia di fornitura di servizi di media audiovisivi, la Corte ha rilevato che siffatte norme mirano ad instaurare una tutela equilibrata degli interessi finanziari delle emittenti televisive e degli inserzionisti, da un lato, e degli interessi degli aventi diritto, ossia gli autori e i realizzatori, e della categoria di consumatori rappresentata dai telespettatori, dall'altro (v., in tal senso, sentenza Commissione/Spagna, cit., punto 44 e giurisprudenza ivi citata).

19. Nel caso di specie, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 40 delle sue conclusioni, l'equilibrata tutela di tali interessi è diversa per le emittenti a pagamento rispetto alle emittenti in chiaro.

20. Si deve infatti necessariamente constatare che, per quanto riguarda le norme relative all'affollamento pubblicitario televisivo, gli interessi finanziari delle emittenti televisive a pagamento sono diversi da quelli delle emittenti televisive in chiaro. Mentre le prime ricavano introiti dagli abbonamenti sottoscritti dai telespettatori, le seconde non beneficiano di una siffatta fonte di finanziamento diretto e devono finanziarsi con le entrate della pubblicità televisiva o mediante altre fonti.

21. Una simile differenza è, in linea di massima, tale da porre le emittenti televisive a pagamento in una situazione oggettivamente diversa per quanto riguarda l'incidenza economica delle norme relative all'affollamento pubblicitario televisivo sulle modalità di finanziamento delle emittenti stesse.

22. Inoltre, la situazione dei telespettatori è oggettivamente diversa a seconda che essi usufruiscano dei servizi di un'emittente televisiva a pagamento, ai quali sono abbonati, o di quelli di un'emittente televisiva in chiaro. Tali abbonati hanno infatti un rapporto commerciale diretto con la loro emittente televisiva e versano un corrispettivo per la fruizione dei programmi televisivi.

23. Ne consegue che, nel ricercare una tutela equilibrata degli interessi finanziari delle emittenti televisive e degli interessi dei telespettatori nel settore della pubblicità televisiva, il legislatore nazionale ha potuto stabilire, senza violare il principio della parità di trattamento, limiti diversi all'affollamento pubblicitario orario a seconda che si tratti di emittenti a pagamento o di emittenti in chiaro ».

*In merito alla compatibilità con la libera prestazione dei servizi prevista all'art. 56 TFUE, la Corte ha rilevato che:*

« 24. [...]la normativa nazionale di cui al procedimento principale è tale da costituire una restrizione a tale libertà. Tuttavia la Corte ha già avuto modo di statuire che la tutela dei consumatori contro gli eccessi della pubblicità commerciale costituisce un motivo imperativo d'interesse generale che può giustificare restrizioni alla libera prestazione dei servizi (v., in tal senso, sentenza del 28 ottobre 1999, ARD, C-6/98, Racc. pag. I-7599, punto 50). È inoltre necessario che l'applicazione di una siffatta restrizione sia idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non ecceda quanto necessario al suo raggiungimento (v., in particolare, sentenza del 18 ottobre 2012, X, C-498/10, punto 36).

25. Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 66 delle sue conclusioni, la mera circostanza che i limiti di affollamento pubblicitario orario siano diversi a seconda che si tratti di emittenti a pagamento o di emittenti in chiaro non autorizza a concludere che una normativa come quella di cui trattasi nel procedimento principale sia sproporzionata rispetto all'obiettivo di tutela degli interessi dei telespettatori. Spetta al giudice del rinvio, che dispone di tutti gli elementi di analisi nella controversia principale, verificare se siano soddisfatte le condizioni di cui al punto precedente della presente sentenza.

26. Di conseguenza, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva sui servizi di media audiovisivi nonché il principio della parità di trattamento e l'articolo 56 TFUE devono essere interpretati nel senso che essi non ostano, in linea di massima, ad una normativa nazionale, come quella di cui al procedimento principale, la quale prescrive limiti



orari di affollamento pubblicitario più bassi per le emittenti televisive a pagamento rispetto a quelli stabiliti per le emittenti televisive in chiaro, sempre che sia rispettato il principio di proporzionalità, circostanza che dev'essere verificata dal giudice del rinvio ».

12 giugno 2014, *Digibet Ltd, Gert Albers c. Westdeutsche Lotterie GmbH & Co. OHG*, causa C-156/13, EU:C:2014:1756

*Ai sensi degli articoli 70 e 72 della legge fondamentale tedesca, la normativa in materia di giochi d'azzardo rientra nella competenza dei Länder. I sedici Länder hanno adottato, nel 2008, un trattato interstatale sui giochi d'azzardo con il quale hanno stabilito talune norme comuni in questa materia, prevedendo che tali disposizioni sarebbero state applicabili sino al 31 dicembre 2011. Nel 2012 tale trattato è stato sostituito da un trattato modificativo in base al quale l'organizzazione e l'intermediazione dei giochi d'azzardo tramite Internet e la pubblicità dei giochi d'azzardo in televisione, su Internet e sulle reti di telecomunicazione sono, in linea di principio, vietate. Nondimeno, l'uso di Internet per tali scopi può essere autorizzato in via eccezionale per le lotterie e le scommesse sportive, allo scopo di fornire un'alternativa adeguata all'offerta illegale di giochi d'azzardo, contrastandone lo sviluppo e la diffusione. A tale trattato hanno aderito tutti i Länder, tranne il Land Schleswig-Holstein. Quest'unica entità federata ha mantenuto in vigore, tra l'ottobre 2011 ed il febbraio 2013, una normativa più permissiva (coesistente con quella, restrittiva, delle altre entità federate) rilasciando a taluni operatori autorizzazioni a offrire giochi tramite Internet che sono state mantenute, anche successivamente all'abrogazione di detta normativa, per un periodo transitorio.*

*Nell'ambito di una controversia tra la Westdeutsche Lotterie, società di diritto pubblico di gestione lotterie del Land Nordrhein-Westfalen e la Digibet, società con sede legale in Gibilterra che aveva ottenuto l'autorizzazione ad offrire giochi d'azzardo tramite internet, la Corte suprema di Cassazione tedesca ha chiesto alla Corte di giustizia se la politica più liberale adottata dallo Schleswig-Holstein per più di un anno sia tale da mettere in discussione la compatibilità del divieto relativo ai giochi vigente negli altri Länder con le norme sulla libera prestazione dei servizi, compromettendo l'idoneità delle norme adottate dalle altre entità federate a conseguire i legittimi obiettivi di interesse generale prefissati.*

*In merito, la Corte di giustizia ha osservato:*

«21. È pacifico che una normativa di uno Stato membro come quella oggetto del procedimento principale, che vieta, in linea di principio, la pubblicità, l'organizzazione e l'intermediazione dei giochi d'azzardo pubblici tramite Internet, costituisce una restrizione alla libera prestazione dei servizi garantita dall'articolo 56 TFUE (v. sentenza Stoß e a., C-316/07, da C-358/07 a C-360/07, C-409/07 e C-410/07, EU:C:2010:504, punto 68 nonché la giurisprudenza ivi citata).

22. Occorre tuttavia valutare se siffatta restrizione possa essere ammessa, a titolo di misure derogatorie, per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica, espressamente previsti dagli articoli 51 TFUE e 52 TFUE, applicabili anche in materia di libera prestazione dei servizi ai sensi dell'articolo 62 TFUE, oppure possa essere giustificata, conformemente alla giurisprudenza della Corte, da motivi imperativi di interesse generale (sentenze Garkalns, C-470/11, EU:C:2012:505, punto 35, nonché Stanleybet International e a., C-186/11 e C-209/11, EU:C:2013:33, punto 22, e giurisprudenza ivi citata).

23. Così, secondo una giurisprudenza costante della Corte, le restrizioni alle attività dei giochi d'azzardo possono essere giustificate da ragioni imperative di interesse generale, quali la tutela dei consumatori e la prevenzione della frode e dell'incitamento dei cittadini ad una spesa eccessiva legata al gioco (sentenze Garkalns, EU:C:2012:505, punto 39, nonché Stanleybet International e a., EU:C:2013:33, punto 23, e la giurisprudenza ivi citata). [...]

25. Nel caso di specie, il giudice del rinvio non solleva questioni in merito alla giustificazione della restrizione di cui trattasi alla libera prestazione dei servizi.

26. Tuttavia, esso interroga la Corte sulla necessità che le restrizioni imposte dagli Stati membri soddisfino le relative condizioni di proporzionalità e di non discriminazione, come definite dalla giurisprudenza, e, in particolare, sulla condizione in base alla quale una normativa nazionale è idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo addotto solo quando risponda realmente all'intento di raggiungerlo in modo coerente e sistematico (v. sentenza *Stanleybet International e a.*, [...], punto 27 nonché giurisprudenza ivi citata).

27. Il giudice del rinvio chiede inoltre di sapere se la proporzionalità e la coerenza dell'insieme della normativa restrittiva oggetto del procedimento principale siano messe in discussione, tenuto conto dell'esistenza, per un periodo limitato, di un testo di legge più permissivo nel solo Land Schleswig-Holstein. [...]

31. A tal riguardo, occorre anzitutto considerare il carattere peculiare del settore dei giochi d'azzardo, dove, diversamente da quanto avviene nel caso dell'instaurazione di una concorrenza libera e non falsata all'interno di un mercato tradizionale, l'applicazione di una siffatta concorrenza in tale mercato alquanto specifico, ossia tra più operatori che siano autorizzati a gestire gli stessi giochi d'azzardo, può comportare un effetto pregiudizievole dovuto al fatto che tali operatori sarebbero indotti a competere sul piano dell'inventiva per rendere la loro offerta più attraente di quella dei loro concorrenti, con conseguente aumento delle spese dei consumatori legate al gioco nonché dei rischi di dipendenza di questi ultimi [...]

32. Per tale ragione, e per quelle indicate al punto 24 della presente sentenza, nel particolare settore dell'organizzazione dei giochi d'azzardo, le autorità nazionali dispongono di un ampio potere discrezionale per determinare quali siano le esigenze da soddisfare in materia di tutela del consumatore e dell'ordine sociale e, a condizione che i requisiti stabiliti dalla giurisprudenza della Corte siano a loro volta osservati, spetta a ciascuno Stato membro decidere se, nel contesto dei legittimi scopi da esso perseguiti, sia necessario vietare totalmente o parzialmente attività riconducibili ai giochi e alle scommesse, oppure soltanto limitarle e prevedere a tal fine modalità di controllo più o meno rigorose (v., in tal senso, sentenze *Dickinger e Ömer*, EU:C:2011:582, punto 99, nonché *Stanleybet International e a.*, [...], punto 44).

33. Occorre poi ricordare che, qualora le disposizioni dei Trattati o dei regolamenti riconoscano poteri o impongano obblighi agli Stati membri ai fini dell'applicazione del diritto dell'Unione, la soluzione del problema relativo al modo in cui l'esercizio di detti poteri e l'adempimento di detti obblighi possono essere affidati dagli Stati a determinati organi interni dipende unicamente dal sistema costituzionale dei singoli Stati (sentenza *Horvath*, C-428/07, EU:C:2009:458, punto 49). La Corte ha inoltre già affermato che, in uno Stato come la Repubblica federale di Germania, il legislatore può ritenere che, nell'interesse di tutte le persone coinvolte, spetti ai Länder piuttosto che alle autorità federali adottare determinate misure legislative (v., in tal senso, sentenza *Fuchs e Köhler*, C-159/10 e C-160/10, EU:C:2011:508, punto 55).

34. Nel caso di specie, la ripartizione delle competenze fra i Länder non può essere messa in discussione, in quanto essa ricade nell'ambito della tutela conferita dall'articolo 4, paragrafo 2, TUE, che obbliga l'Unione a rispettare l'identità nazionale degli Stati membri insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. [...]

36. Infine, anche ammettendo che l'esistenza di una normativa di un Land più permissiva rispetto a quella in vigore negli altri Länder possa eventualmente nuocere alla coerenza dell'insieme della normativa in questione, si dovrebbe osservare che, nelle circostanze del caso oggetto del procedimento principale, una siffatta eventuale lesione della coerenza resterebbe limitata *ratione temporis* e *ratione loci* a un solo Land. Pertanto, non è possibile sostenere che la situazione giuridica derogatoria in un Land rimetta in discussione in modo grave l'idoneità delle restrizioni ai giochi d'azzardo applicabili in tutti gli altri Länder a realizzare i legittimi obiettivi di interesse generale da esse perseguiti. [...]

39. Ne consegue che la restrizione alla libera prestazione dei servizi costituita dalla disciplina dei giochi d'azzardo oggetto del procedimento principale può risultare rispondente alle condizioni di proporzionalità quali elaborate dalla giurisprudenza della Corte.

40. In ogni caso, si deve ricordare che spetta al giudice del rinvio verificare, tenendo conto delle indicazioni fornite dalla Corte, se le restrizioni imposte dallo Stato membro interessato soddisfino le condizioni risultanti dalla giurisprudenza della Corte per quanto attiene alla loro proporzionalità (v. sentenza Dickinger e Ömer, [...], punto 50).

41. In considerazione di tutto quanto precede, alle questioni pregiudiziali sottoposte occorre rispondere che l'articolo 56 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa comune alla maggioranza degli enti federati di uno Stato membro costituito come Stato federale, la quale vieti, in linea di principio, l'organizzazione e l'intermediazione dei giochi d'azzardo tramite Internet, mentre invece, durante un periodo limitato, una sola entità federata abbia mantenuto in vigore un testo di legge più permissivo coesistente con la normativa, restrittiva, delle altre entità federate, purché tale normativa risulti rispondente alle condizioni di proporzionalità elaborate dalla giurisprudenza della Corte, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare».

11 giugno 2015, *Berlington Hungary e a. c. Magyar Állam*, causa C 98/14, EU:C:2015:386

*La Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft, la Lixus Szerencsejáték Szervez kft, la Lixus Projekt Szerencsejáték Szervez kft, la Lixus Invest Szerencsejáték Szervez kft e la Megapolis Terminal Szolgáltató kft sono società commerciali ungheresi che, sino al 2012, gestivano slot machine all'interno di sale da gioco.*

*Le Berlington Hungary e le altre società hanno adito i tribunali ungheresi chiedendo allo Stato il risarcimento del danno da esse subito per effetto delle leggi del 2011 e del 2012 di modifica della normativa ungherese sui giochi d'azzardo. Con la legge di modifica del 2011 il governo ungherese aveva quintuplicato la tassa forfettaria mensile per i gestori di slot machine collocate all'interno di sale da gioco (lasciando invece inalterato il regime fiscale per i gestori di slot machine all'interno dei casinò), mentre, con la legge di modifica del 2012, aveva proibito la gestione di slot machine al di fuori dei casinò.*

*Investita di tali controversie, la F városi Törvényszék (Corte di Budapest, Ungheria) ha chiesto alla Corte di giustizia, con ordinanza di rinvio del 13 febbraio 2014, se tali misure siano compatibili con il diritto dell'Unione.*

*Sulla prima e seconda questione pregiudiziale, relative alla quintuplicazione della tassa per i gestori delle slot machine in sale da gioco ed all'istituzione di una nuova tassa proporzionale, la Corte di giustizia ha osservato:*

«34. A questo proposito, è importante precisare subito che, sebbene l'imposizione tributaria diretta rientri nella competenza degli Stati membri, questi ultimi devono tuttavia esercitarla nel rispetto del diritto dell'Unione e, segnatamente, delle libertà fondamentali garantite dal Trattato (v., in tal senso, sentenza Blanco e Fabretti, C-344/13 e C-367/13, EU:C:2014:2311, punto 24 e giurisprudenza ivi citata).

35. L'articolo 56 TFUE impone non solo l'eliminazione di qualsiasi discriminazione nei confronti del prestatore di servizi stabilito in un altro Stato membro in base alla sua cittadinanza, ma anche la soppressione di qualsiasi restrizione alla libera prestazione dei servizi, anche qualora essa si applichi indistintamente ai prestatori nazionali e a quelli degli altri Stati membri, quando essa sia tale da vietare, ostacolare o rendere meno allettanti le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro, ove fornisce legittimamente servizi analoghi (v., in tal senso, sentenze Sporting Exchange,

C-203/08, EU:C:2010:307, punto 23 e giurisprudenza ivi citata, nonché HIT e HIT LARIX, C-176/11, EU:C:2012:454, punto 16). [...]

37. È pacifico che la legge di modifica del 2011 non istituisce nessuna discriminazione diretta tra le società ungheresi e le società stabilite in altri Stati membri che gestiscono slot machine in sale da gioco in territorio ungherese, dato che la tassa forfettaria e la tassa proporzionale istituite da tale legge sono prelevate in condizioni identiche per tutte queste società. [...]

39. Tuttavia, le ricorrenti nel procedimento principale asseriscono che la legge di modifica del 2011, aumentando drasticamente l'importo delle tasse che colpiscono la gestione delle slot machine nelle sale da gioco, ha intralciato una gestione redditizia di tali macchine da parte dei gestori di sale da gioco e ha così concesso per questa attività un'esclusiva di fatto ai gestori di casinò. [...]

40. A questo riguardo occorre constatare che, nell'ipotesi in cui la legge di modifica del 2011 fosse stata effettivamente tale da proibire, ostacolare o rendere meno attraente l'esercizio della libera prestazione del servizio di gestione delle slot machine nelle sale da gioco in Ungheria, circostanza che spetta al giudice nazionale verificare, essa dovrebbe essere considerata come un ostacolo alla libera prestazione dei servizi garantita dall'articolo 56 TFUE.

41. Sarebbe questo il caso qualora il giudice del rinvio constatasse che l'aumento delle tasse previsto dalla legge di modifica del 2011 ha avuto l'effetto di confinare l'attività di gestione delle slot machine nei casinò, ai quali questo aumento non si applicava. In tal modo, detto aumento avrebbe prodotto un effetto paragonabile a quello di un divieto di gestione delle slot machine fuori dei casinò, che una consolidata giurisprudenza considera un ostacolo alla libera prestazione dei servizi (v., segnatamente, sentenze Anomar e a., C-6/01, EU:C:2003:446, punto 75, e Commissione/Grecia, C-65/05, EU:C:2006:673, punto 53).

42. Pertanto, occorre risolvere la prima questione dichiarando che una normativa nazionale, quale quella in questione nel procedimento principale, la quale, senza prevedere un periodo transitorio, quintuplica l'importo di una tassa forfettaria che grava sulla gestione delle slot machine nelle sale da gioco e istituisce, per di più, una tassa proporzionale che grava su questa stessa attività costituisce una restrizione alla libera prestazione dei servizi garantita dall'articolo 56 TFUE se e in quanto sia tale da proibire, ostacolare o rendere meno attraente l'esercizio della libera prestazione del servizio di gestione delle slot machine nelle sale da gioco, circostanza che spetta al giudice nazionale verificare».

*Sulle questioni ottava e nona, ovvero sul divieto di gestione di slot machine fuori dai casinò, la Corte di giustizia ha osservato:*

«51. A questo proposito deriva, segnatamente, dalla giurisprudenza ricordata nel punto 41 che una legislazione nazionale che autorizza la gestione e la pratica di determinati giochi d'azzardo solo nei casinò costituisce un ostacolo alla libera prestazione dei servizi.

52. Alla luce di quanto sin qui esposto, occorre risolvere l'ottava questione dichiarando che una normativa nazionale, quale quella in questione nel procedimento principale, la quale, senza prevedere né un periodo transitorio né un indennizzo per i gestori di sale da gioco, vieta la gestione delle slot machine fuori dei casinò costituisce una restrizione alla libera prestazione dei servizi, garantita dall'articolo 56 TFUE».

*Sulle questioni terza, quarta, decima e undicesima, ovvero sulla sussistenza di motivi imperativi di interesse generale, la Corte di giustizia ha osservato:*

« 56. Occorre anzitutto ricordare che la disciplina dei giochi d'azzardo rientra nei settori in cui sussistono tra gli Stati membri divergenze considerevoli di ordine morale, religioso e culturale. In mancanza di un'armonizzazione a livello dell'Unione, gli Stati membri sono liberi, in linea di principio, di stabilire gli scopi della loro politica in materia di gioco d'azzardo e, eventualmente, di definire con precisione il livello di tutela perseguito (v., in tal senso, sentenze Dickinger e Ömer, C-

347/09, EU:C:2011:582, punto 47, nonché Digibet e Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, punto 24). [...]

58. Ciò posto, occorre constatare che gli scopi dichiarati come quelli perseguiti dalle normative in questione nel procedimento principale, ossia la tutela dei consumatori contro la dipendenza dal gioco e la prevenzione della criminalità e della frode collegate al gioco, costituiscono motivi imperativi d'interesse generale che possono giustificare le restrizioni delle attività di gioco d'azzardo [...]

64. Le restrizioni imposte dagli Stati membri devono soddisfare le condizioni risultanti dalla giurisprudenza della Corte per quanto concerne la loro proporzionalità, nel senso che devono essere idonee a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non eccedere quanto è necessario per il suo raggiungimento. Inoltre occorre ricordare, in questo contesto, che una normativa nazionale è idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo invocato solo se essa soddisfa effettivamente l'esigenza di conseguirlo in modo coerente e sistematico (v. sentenza HIT e HIT LARIX, C-176/11, EU:C:2012:454, punto 22 e giurisprudenza ivi citata).

65. Lo Stato membro intenzionato a far valere un obiettivo idoneo a legittimare l'ostacolo alla libertà di prestazione dei servizi è tenuto a fornire al giudice chiamato a pronunciarsi al riguardo tutti gli elementi atti a consentirgli di accertarsi che la misura soddisfi effettivamente le condizioni imposte dal principio di proporzionalità (v. sentenze Dickinger e Ömer, [...], punto 54, nonché Pflieger e a., C-390/12, EU:C:2014:281, punto 50). [...]

68. Occorre giudicare che circostanze del genere, fatta salva una loro verifica da parte del giudice del rinvio, possono inserirsi nel quadro di una politica di espansione controllata delle attività di gioco d'azzardo.

69. Ebbene, la Corte ha dichiarato che una politica siffatta può essere coerente sia con lo scopo di prevenire la gestione delle attività di gioco d'azzardo a fini criminali o fraudolenti, sia con l'obiettivo di prevenzione dell'incitamento a spese eccessive collegate ai giochi e di lotta contro l'assuefazione a questi ultimi, dirigendo i consumatori verso l'offerta proveniente da operatori autorizzati, offerta che è ritenuta nel contempo al riparo da elementi criminali e concepita per salvaguardare meglio i consumatori contro spese eccessive e l'assuefazione al gioco (v., in tal senso, sentenze Stoß e a., C-316/07, da C-358/07 a C-360/07, C-409/07 e C-410/07, [...], punti 101 e 102, nonché Zeturf, C-212/08, EU:C:2011:437, punto 67).

70. Allo scopo di raggiungere quest'obiettivo di canalizzazione verso circuiti controllati, gli operatori autorizzati devono costituire un'alternativa affidabile, ma al tempo stesso attraente, a un'attività proibita, il che può implicare segnatamente il ricorso a nuove tecniche di distribuzione (v., in tal senso, sentenze Placanica e a., C-338/04, C-359/04 e C-360/04, EU:C:2007:133, punto 55; Ladbrokes Betting & Gaming e Ladbrokes International, C-258/08, EU:C:2010:308, punto 25, nonché Dickinger e Ömer, [...], punto 64)).

71. Tuttavia, una politica di espansione controllata delle attività di gioco d'azzardo può essere considerata coerente solo se le attività criminali e fraudolente connesse ai giochi, da una parte, e l'assuefazione al gioco, dall'altra, all'epoca dei fatti di cui al procedimento principale, potevano costituire un problema in Ungheria, e se un'espansione delle attività autorizzate e regolamentate sarebbe stata idonea a porre rimedio a siffatto problema (v., in tal senso, sentenze Ladbrokes Betting & Gaming e Ladbrokes International, [...], punto 30; Zeturf, [...], punto 70, nonché Dickinger e Ömer, [...], punto 67)..

72. Spetta al giudice del rinvio verificare, nel quadro della causa di cui è investito, se tali condizioni siano soddisfatte e, eventualmente, se la politica di espansione in questione non abbia un'ampiezza tale da renderla inconciliabile con lo scopo di frenare la dipendenza dal gioco (v., in tal senso, sentenza Ladbrokes Betting & Gaming e Ladbrokes International, C-258/08, EU:C:2010:308, punto 38). [...]

74. Peraltro, occorre ricordare che, quando uno Stato membro invoca motivi imperativi di interesse generale per giustificare una normativa tale da ostacolare l'esercizio della libera prestazione dei

servizi, questa giustificazione dev'essere parimenti interpretata alla luce dei principi generali del diritto dell'Unione e, segnatamente, dei diritti fondamentali ora garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosiegua: la «Carta»). Pertanto, la normativa nazionale in questione potrà fruire delle eccezioni previste solo se è conforme ai diritti fondamentali di cui la Corte garantisce il rispetto [...].

77. A questo riguardo occorre sottolineare che il principio di certezza del diritto, che ha come corollario quello della tutela del legittimo affidamento, impone, segnatamente, che le norme di diritto siano chiare, precise e prevedibili nei loro effetti, in particolare quando possono avere sugli individui e sulle imprese conseguenze sfavorevoli [...].

78. La Corte ha parimenti dichiarato che un operatore economico non può basare il suo affidamento sulla mancanza totale di modifiche normative, ma unicamente mettere in questione le modalità applicative di siffatte modifiche [...].

82. Per fornire una risposta utile al giudice del rinvio, occorre rilevare, in particolare, i seguenti elementi che si evincono dal fascicolo sottoposto alla Corte. [...]

85. [...] occorre osservare che, quando il legislatore nazionale revoca autorizzazioni che consentono ai loro titolari di esercitare un'attività economica, spetta al medesimo prevedere, a beneficio di tali titolari, un periodo transitorio di durata sufficiente per consentire loro di adeguarsi o un sistema di adeguato risarcimento (v., in tal senso, Corte EDU, sentenza *Vékony c. Ungheria* del 13 gennaio 2015, n. 65681/13, §§ 34 e 35)

86. Peraltro, le ricorrenti nel procedimento principale affermano che esse, prima dell'entrata in vigore della legge di modifica del 2012, hanno effettuato spese per adeguarsi all'introduzione, prevista dalla legge di modifica del 2011, del nuovo sistema di gestione delle slot machine. Questo sistema di gestione, che doveva entrare in vigore il 1 gennaio 2013, implicava che le slot machine gestite in sale da gioco avrebbero funzionato in linea e sarebbero state collegate a un server centrale. Ebbene, questa legittima aspettativa sarebbe stata annullata con effetti immediati in seguito all'adozione della legge di modifica del 2012.

87. questo riguardo occorre ricordare che un operatore economico che ha effettuato investimenti costosi per conformarsi al regime adottato in precedenza dal legislatore può essere notevolmente leso nei suoi interessi da un'abrogazione anticipata di tale regime, e ciò tanto più quando quest'ultima è effettuata in modo improvviso e imprevedibile, senza lasciargli il tempo necessario per adeguarsi alla nuova situazione normativa (v., in tal senso, sentenza *Plantanol*, C-201/08, EU:C:2009:539, punto 52). [...]

90. A questo proposito occorre ricordare che una normativa nazionale restrittiva ai sensi dell'articolo 56 TFUE può parimenti comprimere il diritto di proprietà sancito dall'articolo 17 della Carta. Allo stesso modo, la Corte ha già dichiarato che nemmeno una restrizione ingiustificata o sproporzionata della libera prestazione dei servizi ai sensi dell'articolo 56 TFUE può essere ammessa, in forza dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, con riferimento all'articolo 17 di quest'ultima (sentenza *Pfleger e a.*, [...], punti 57 e 59). [...]

92. Alla luce di quanto sin qui illustrato, occorre risolvere le questioni terza, quarta, decima e undicesima dichiarando che le restrizioni alla libera prestazione dei servizi che possono derivare da normative nazionali, come quelle in questione nel procedimento principale, possono essere giustificate da motivi imperativi d'interesse generale solo se e in quanto il giudice nazionale, in esito a una valutazione globale delle circostanze che hanno accompagnato l'adozione e l'esecuzione di tali normative, concluda nel senso che:

- esse perseguono, anzitutto, effettivamente obiettivi relativi alla tutela dei consumatori contro la dipendenza dal gioco e alla lotta contro le attività criminali e fraudolente collegate al gioco; la mera circostanza che una restrizione delle attività di gioco d'azzardo vada accessoriamente a beneficio, tramite un incremento degli introiti fiscali, del bilancio dello Stato membro interessato non osta a che si possa ritenere che tale restrizione persegua anzitutto effettivamente siffatti obiettivi;
- esse perseguono questi stessi obiettivi in modo coerente e sistematico, e

- esse soddisfano gli obblighi derivanti dai principi generali del diritto dell'Unione, in particolare dai principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento nonché dal diritto di proprietà».

17 dicembre 2015, *X-Steuerberatungsgesellschaft c. Finanzamt Hannover-Nord*, causa C 342/14, EU:C:2015:827

*X è una società di capitali di diritto britannico con sede nel Regno Unito e con filiali in Belgio e nei Paesi Bassi. Il suo oggetto sociale consiste nella prestazione di consulenza commerciale, consulenza tributaria e contabilità. X assiste vari clienti stabiliti in Germania cui assicura la rappresentanza nei procedimenti amministrativi in materia fiscale. Nel 2011, in particolare, la X ha collaborato alla predisposizione della dichiarazione dell'imposta sulla cifra d'affari relativa all'esercizio 2010 della società C Ltd, con sede in Germania. L'ufficio delle imposte, cui la dichiarazione è pervenuta, ha negato di riconoscere la X quale procuratore della C Ltd in base al rilievo che non era in possesso dell'autorizzazione a prestare assistenza in materia tributaria a titolo professionale, prescritto dall'art. 80, paragrafo 5, del codice tributario tedesco. La legge tedesca riserva, infatti, l'esercizio della consulenza ed assistenza in materia tributaria ai soli soggetti abilitati. Soccombente in primo grado, la X ha adito la Corte tributaria federale (Bundesfinanzhof) che ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte tre questioni pregiudiziali. In particolare, con la terza questione pregiudiziale il giudice del rinvio ha chiesto alla Corte di giustizia se l'articolo 56 TFUE debba essere interpretato nel senso che osti a che una normativa di uno Stato membro, che definisca i requisiti di accesso all'attività di assistenza in materia tributaria prestata a titolo professionale, restringa la libera prestazione dei servizi di una società di consulenza tributaria, costituita conformemente alla normativa di un altro Stato membro in cui la società stessa sia stabilita.*

*In proposito, la Corte di giustizia ha osservato:*

«45. I requisiti di accesso all'attività di assistenza in materia tributaria prestata a titolo professionale non costituiscono, a tutt'oggi, oggetto di armonizzazione a livello dell'Unione, ove gli Stati membri restano quindi competenti a definirne le condizioni di accesso (v., per analogia, sentenza Brouillard, C-298/14, EU:C:2015:652, punto 49).

46. Ne consegue che, nella specie, il diritto dell'Unione non osta a che la normativa tedesca subordini l'accesso all'attività di cui trattasi al possesso di conoscenze e qualifiche ritenute necessarie (v., per analogia, sentenza Brouillard, [...], punto 50).

47. Tuttavia, resta il fatto che gli Stati membri devono esercitare le proprie competenze in tale settore nel rispetto delle libertà fondamentali garantite dal Trattato FUE (sentenza Brouillard, [...] punto 51 e giurisprudenza citata).

48. Per quanto attiene alla libera prestazione dei servizi, da costante giurisprudenza della Corte risulta che l'articolo 56 TFUE impone non solo l'eliminazione di qualsiasi discriminazione nei confronti del prestatore di servizi in base alla sua cittadinanza o al fatto che questi sia stabilito in un altro Stato membro diverso da quello in cui la prestazione dev'essere effettuata, ma anche la soppressione di qualsiasi restrizione, anche qualora essa si applichi indistintamente ai prestatori nazionali e a quelli degli altri Stati membri, quando sia tale da vietare, ostacolare o rendere meno attraenti, le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro, ove fornisca legittimamente servizi analoghi (v., segnatamente, sentenza Konstantinides, C-475/11, EU:C:2013:542, punto 44).

49. Come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 66 e 67 delle conclusioni, una normativa come quella oggetto del procedimento principale costituisce una restrizione alla libera prestazione dei servizi. Infatti, subordinando l'esercizio da parte di una società di consulenza tributaria, dell'attività di assistenza in materia tributaria prestata a titolo professionale ad un regime di previa autorizzazione, autorizzazione a sua volta subordinata al possesso di idonea qualificazione

professionale da parte dei suoi dirigenti, tale normativa esclude qualsivoglia possibilità per una società di consulenza tributaria stabilita in un altro Stato membro in cui tale attività sia legalmente esercitata senza essere regolamentata, di fornire servizi in Germania.

50. È pur vero che una società di consulenza tributaria che non sia abilitata a prestare assistenza in materia tributaria a titolo professionale può, a termini dell'articolo 3a della legge sui consulenti tributari, essere abilitata a fornire, temporaneamente ed occasionalmente, assistenza in materia tributaria sul territorio della Repubblica federale di Germania.

51. Tuttavia, dalle precisazioni fornite dal giudice del rinvio [...] emerge che tale articolo non trova applicazione ad una prestazione di servizi, come quella oggetto del procedimento principale, che non implichi lo spostamento fisico del prestatore di servizi verso lo Stato membro ospitante.

52. Per quanto attiene alla giustificazione di una restrizione costituita da una normativa nazionale come quella oggetto del procedimento principale, secondo ben consolidata giurisprudenza, i provvedimenti nazionali in grado di ostacolare o rendere meno attraente l'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal Trattato possono essere giustificati solo qualora perseguano un obiettivo di interesse generale, siano adeguati a garantire la realizzazione dello stesso e non eccedano quanto è necessario per raggiungerlo (v., segnatamente, sentenza Konstantinides, [...], punto 50).

53. In termini generale, si deve rilevare che la prevenzione dell'evasione fiscale e la tutela dei consumatori che, come emerge dalla decisione di rinvio, costituiscono obiettivi perseguiti dalla normativa oggetto del procedimento principale, sono obiettivi ricompresi tra quelli che possono essere considerati quali motivi imperativi di interesse generale idonei a giustificare una restrizione alla libera prestazione di servizi (v., in tal senso, sentenze Konstantinides, C-475/11, EU:C:2013:542, punto 51 e giurisprudenza citata, e Commissione/Spagna, C-678/11, EU:C:2014:2434, punto 45 e giurisprudenza citata).

54. Tuttavia, da costante giurisprudenza della Corte risulta che spetta alla autorità nazionali provvedere a che le qualifiche acquisite in altri Stati membri siano riconosciute nel loro giusto valore e siano debitamente prese in considerazione (v. sentenza Peñarroja Fa, C-372/09 e C-373/09, EU:C:2011:156, punto 58 e giurisprudenza citata).

55. [...] nella specie, dagli atti sottoposti alla Corte non risulta che, per quanto attiene ad una prestazione di servizi che non implichi l'attraversamento fisico di frontiere da parte del prestatore di servizi o di persone agenti a suo nome, la normativa oggetto del procedimento principale consenta di riconoscere nel suo giusto valore e di prendere debitamente in considerazione una qualifica nel settore dell'assistenza in materia tributaria prestata a titolo professionale acquisita da detto prestatore di servizi o da dette persone in un altro Stato membro. [...]

60. Conseguentemente, si deve rispondere alla terza questione dichiarando che l'articolo 56 TFUE deve essere interpretato nel senso che osta a che una normativa di uno Stato membro, che stabilisca i requisiti di accesso all'attività di assistenza in materia tributaria prestata a titolo professionale, restringe la libera prestazione dei servizi di una società di consulenza tributaria, costituita conformemente alla normativa di un altro Stato membro in cui tale società si è stabilita, che predisponga, in quest'ultimo Stato membro in cui l'attività di consulenza tributaria non sia regolamentata, una dichiarazione fiscale per un destinatario situato nel primo Stato membro trasmettendola all'amministrazione finanziaria del medesimo, senza che le qualifiche acquisite dalla società medesima, ovvero dalle persone fisiche che effettuino, per conto della stessa, la prestazione di servizi di assistenza tributaria a titolo professionale, in altri Stati membri siano riconosciute nel loro giusto valore e debitamente prese in considerazione».

4 maggio 2017, *Procedimento penale a carico di Luc Vanderborght*, causa C-339/15, EU:C:2017:335



*Il sig. Vanderborgh t esercitava la professione di medico dentista qualificato a Opwijk (Belgio). A seguito di una denuncia presentata dall'associazione professionale Verbond der Vlaamse Tandartsen VZW veniva avviato un procedimento penale a causa del fatto che, tra il marzo 2003 e il gennaio 2014, il sig. Vanderborgh t aveva effettuato pubblicità per prestazioni di cure dentistiche in violazione del diritto belga. In particolare, il sig. Vanderborgh t aveva apposto un pannello che constava di tre superfici stampate, indicante il suo nome, la sua qualifica di dentista, il suo sito Internet, nonché il recapito telefonico del suo studio; aveva inoltre creato un sito Internet per informare i pazienti sui diversi tipi di trattamento che egli effettuava nel suo studio e aveva inserito alcuni annunci pubblicitari in quotidiani locali.*

*Dinanzi al Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg te Brussel, strafzaken (tribunale di primo grado neerlandofono di Bruxelles, sezione penale), il sig. Vanderborgh t sosteneva che la legge belga in materia fosse contraria al diritto dell'Unione.*

*In tale contesto il giudice nazionale decideva di sospendere il procedimento per chiedere alla Corte di giustizia se, rispettivamente, la direttiva 2005/29 relativa alle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori, la direttiva 2000/31 («direttiva sul commercio elettronico») e gli artt. 49 e 56 TFUE ostino ad una normativa nazionale, come quella di cui al procedimento principale, che vieta in modo generale e assoluto ogni tipo di pubblicità relativa a prestazioni di cura del cavo orale.*

*Con riguardo all'interpretazione della direttiva 2005/29, la Corte ha rilevato che:*

« 22. Per rispondere a tali questioni, occorre anzitutto determinare se le pubblicità oggetto del divieto in questione nel procedimento principale costituiscono pratiche commerciali ai sensi dell'articolo 2, lettera d), della direttiva 2005/29 e siano, pertanto, soggette alle prescrizioni sancite da quest'ultima (v., per analogia, sentenza del 9 novembre 2010, *Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag*, C-540/08, EU:C:2010:660, punto 16).

23. Al riguardo occorre rilevare che l'articolo 2, lettera d), di tale direttiva definisce, impiegando una formulazione particolarmente estesa, la nozione di «pratiche commerciali» come «qualsiasi azione, omissione, condotta o dichiarazione, comunicazione commerciale ivi compresi la pubblicità e il marketing, posta in essere da un professionista, direttamente connessa alla promozione, vendita o fornitura di un prodotto ai consumatori» (sentenza del 9 novembre 2010, *Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag*, C-540/08, EU:C:2010:660, punto 17).

24. Inoltre, conformemente all'articolo 2, lettera c), di tale direttiva, la nozione di «prodotto» include, di per sé, qualsiasi bene o servizio.

25. Ne risulta che la pubblicità per servizi di cura del cavo orale e dei denti, come quella di cui al procedimento principale, vuoi effettuata mediante pubblicazioni in periodici pubblicitari, vuoi su Internet o a mezzo di insegne, costituisce una «pratica commerciale», ai sensi della direttiva 2005/29.

26. Ciò premesso, conformemente all'articolo 3, paragrafo 3, di tale direttiva, essa non pregiudica l'applicazione delle disposizioni di diritto dell'Unione o nazionali relative agli aspetti sanitari e di sicurezza dei prodotti.

27. Peraltro, occorre rilevare che, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 8, della direttiva in parola, essa non pregiudica i codici deontologici di condotta o altre norme specifiche che disciplinano le professioni regolamentate, volti a mantenere livelli elevati di integrità dei professionisti, che gli Stati membri possono, conformemente alla normativa dell'Unione, imporre a questi ultimi.

28. Da tale disposizione risulta che la direttiva 2005/29 non ha l'effetto di rimettere in discussione le norme nazionali relative agli aspetti sanitari e di sicurezza dei prodotti o alle norme specifiche che disciplinano le professioni regolamentate.

29. Orbene, dalla decisione di rinvio risulta che la normativa nazionale di cui al procedimento principale, vale a dire l'articolo 1 della legge del 15 aprile 1958 relativa alla pubblicità in materia di cure dentistiche e l'articolo 8 quinquies del regio decreto del 1o giugno 1934 recante disciplina

dell'esercizio dell'odontoiatria, tutelano rispettivamente la sanità pubblica e la dignità della professione di dentista, di modo che tale normativa rientra nell'ambito dell'articolo 3, paragrafi 3 e 8, della direttiva 2005/29.

30. Alla luce dell'insieme delle suesposte considerazioni, occorre rispondere alle prime tre questioni dichiarando che la direttiva 2005/29 deve essere interpretata nel senso che non osta a una normativa nazionale, come quella di cui al procedimento principale, che tutela la sanità pubblica e la dignità della professione di dentista, da un lato, vietando in modo generale e assoluto ogni tipo di pubblicità relativa a prestazioni di cura del cavo orale e dei denti e, dall'altro, fissando alcuni requisiti di discrezione per quanto concerne le insegne degli studi dentistici ».

*Con riguardo all'interpretazione della direttiva 2000/31, la Corte ha invece osservato che:*

« 32. [...] l'articolo 8, paragrafo 1, di tale direttiva enuncia il principio in base al quale gli Stati membri provvedono affinché l'impiego di comunicazioni commerciali che costituiscono un servizio della società dell'informazione o ne sono parte, fornite da chi esercita una professione regolamentata, sia autorizzato.

33. Dall'articolo 2, lettera g), della direttiva 2000/31, in combinato disposto con l'articolo 1, lettera f), della direttiva 92/51, cui la prima disposizione rinvia, risulta che si deve, in particolare, considerare una «professione regolamentata» un'attività professionale per la quale l'accesso o l'esercizio siano subordinati, mediante disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, al possesso di un titolo di formazione o attestato di competenza.

34. Dalla decisione di rinvio risulta che la professione di dentista costituisce, in Belgio, una professione regolamentata, ai sensi dell'articolo 2, lettera g), della direttiva 2000/31.

35. Inoltre, in applicazione dell'articolo 2, lettera a), della direttiva 2000/31, in combinato disposto con l'articolo 1, punto 2, della direttiva 98/34, la nozione di «servizi della società dell'informazione» comprende «qualsiasi servizio prestato normalmente dietro retribuzione, a distanza, per via elettronica e a richiesta individuale di un destinatario di servizi».

36. Il considerando 18 della direttiva 2000/31 precisa che la nozione di «servizi della società dell'informazione» abbraccia una vasta gamma di attività economiche svolte in linea (on line) e che non sempre si tratta di servizi che portano a stipulare contratti in linea, ma anche di servizi non remunerati dal loro destinatario, nella misura in cui costituiscono un'attività economica, come l'offerta di informazioni o comunicazioni commerciali in linea.

37. In simili circostanze, si deve ritenere che la pubblicità in linea possa costituire un servizio della società dell'informazione ai sensi della direttiva 2000/31 (v., in tal senso, sentenza del 15 settembre 2016, *Mc Fadden*, C-484/14, EU:C:2016:689, punti 41 e 42).

38. Peraltro, l'articolo 2, lettera f), di tale direttiva precisa che la nozione di «comunicazioni commerciali» comprende, in particolare, tutte le forme di comunicazione destinate, in modo diretto o indiretto, a promuovere servizi di una persona che esercita una libera professione.

39. Ne consegue che la pubblicità di prestazioni di cura del cavo orale e dei denti, effettuata mediante un sito Internet creato da chi esercita una professione regolamentata, costituisce una comunicazione commerciale che fa parte di un servizio della società dell'informazione o costituisce un siffatto servizio, ai sensi dell'articolo 8 della direttiva 2000/31.

40. Si deve pertanto considerare che tale disposizione comporta, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 50 delle conclusioni, che gli Stati membri devono sincerarsi che siffatte comunicazioni commerciali siano, in linea di principio, autorizzate.

41. Al riguardo occorre rilevare che l'interpretazione contraria proposta dalla Commissione europea, secondo cui detta disposizione disciplina solo le pubblicità effettuate da chi esercita una professione regolamentata ove agisca in veste di fornitore di pubblicità in linea, non può essere accolta, in quanto comporterebbe un'eccessiva riduzione della portata di detta disposizione.

42. Occorre infatti ricordare che l'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2000/31 ha come oggetto quello di consentire a chi esercita una professione regolamentata di utilizzare servizi della società dell'informazione al fine di promuovere le proprie attività.

43. Ciò premesso, da tale disposizione risulta che comunicazioni commerciali, come quelle di cui al punto 39 della presente sentenza, devono essere autorizzate solo nel rispetto delle regole professionali relative, in particolare, alla dignità e all'onore della professione regolamentata di cui trattasi, nonché al segreto professionale e alla lealtà sia verso i clienti sia verso i colleghi che esercitano tale professione.

44. Pertanto, le regole professionali menzionate in tale disposizione non possono, a pena di privare quest'ultima dell'effetto utile e ostare alla realizzazione dell'obiettivo perseguito dal legislatore dell'Unione, vietare in modo generale e assoluto ogni tipo di pubblicità in linea avente lo scopo di promuovere l'attività di una persona che esercita una professione regolamentata.

45. Tale interpretazione è suffragata dal fatto che l'articolo 8, paragrafo 2, della direttiva 2000/31 prevede che gli Stati membri e la Commissione incoraggiano a elaborare codici di condotta aventi lo scopo non già di vietare tale tipo di pubblicità, bensì di precisare le informazioni che possono essere fornite a fini di comunicazioni commerciali, nel rispetto di dette regole professionali.

46. Ne consegue che, sebbene il contenuto e la forma delle comunicazioni commerciali di cui all'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2000/31 possano validamente essere inquadrati da regole professionali, siffatte regole non possono comportare un divieto generale e assoluto di tale tipo di comunicazioni.

47. Tale considerazione vale altresì per quanto concerne una normativa nazionale, come quella di cui al procedimento principale, che si applica solo ai dentisti.

48. Si deve infatti rilevare che il legislatore dell'Unione non ha escluso alcuna professione regolamentata dal principio dell'autorizzazione delle comunicazioni commerciali in linea, previsto all'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2000/31.

49. Pertanto, sebbene tale disposizione consenta di tener conto delle peculiarità delle professioni sanitarie nell'elaborazione delle regole professionali e simili, inquadrando, se del caso in maniera restrittiva, le forme e le modalità delle comunicazioni commerciali in linea menzionate in tale disposizione al fine segnatamente di garantire che non sia pregiudicata la fiducia dei pazienti nei confronti di tali professioni, tuttavia tali regole professionali non possono validamente vietare in modo generale e assoluto ogni tipo di pubblicità in linea avente lo scopo di promuovere l'attività di una persona che esercita una siffatta professione.

50. Alla luce delle suesposte considerazioni, occorre rispondere alla quarta e alla quinta questione dichiarando che la direttiva 2000/31 deve essere interpretata nel senso che osta a una normativa nazionale, come quella di cui al procedimento principale, che vieta in modo generale e assoluto ogni tipo di pubblicità relativa a prestazioni di cura del cavo orale e dei denti, in quanto vieta ogni forma di comunicazione commerciale per via elettronica, compresa quella effettuata mediante un sito Internet creato da un dentista ».

*Da ultimo, con riguardo all'interpretazione degli artt. 49 e 56 TFUE, la Corte ha affermato che:*

« 58. [...] quando un provvedimento nazionale si riferisce contemporaneamente alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi, la Corte esamina il provvedimento di cui trattasi, in linea di principio, con riferimento ad una sola delle due libertà qualora risulti che, nelle circostanze di cui al procedimento principale, una di esse sia del tutto secondaria rispetto all'altra e possa esserle ricollegata [sentenza del 26 maggio 2016, NN (L) International, C-48/15, EU:C:2016:356, punto 39 e giurisprudenza citata].

59. Orbene, ciò si verifica nel caso di specie.

60. Infatti, dal momento che l'elemento transfrontaliero che rende applicabili le disposizioni del Trattato che garantiscono la libera circolazione è costituito dallo spostamento di destinatari di servizi

stabiliti in un altro Stato membro (v., in tal senso, sentenza dell'11 giugno 2015, *Berlington Hungary e a.*, C-98/14, EU:C:2015:386, punto 26), occorre rispondere alla sesta questione alla luce dell'articolo 56 TFUE.

61. Al riguardo, risulta da una giurisprudenza costante della Corte che devono considerarsi restrizioni della libera prestazione dei servizi tutte le misure che vietino, ostacolino o rendano meno allettante l'esercizio della medesima (v., in tal senso, sentenze del 17 luglio 2008, *Corporación Dermoestética*, C-500/06, EU:C:2008:421, punto 32; del 22 gennaio 2015, *Stanley International Betting e Stanleybet Malta*, C-463/13, EU:C:2015:25, punto 45, nonché del 28 gennaio 2016, *Laezza*, C-375/14, EU:C:2016:60, punto 21).

62. Occorre parimenti ricordare che, in particolare, la nozione di «restrizione» comprende le misure adottate da uno Stato membro che, per quanto indistintamente applicabili, pregiudichino la libera circolazione dei servizi negli altri Stati membri (sentenza del 12 settembre 2013, *Konstantinides*, C-475/11, EU:C:2013:542, punto 45 e giurisprudenza citata).

63. Orbene, una normativa nazionale che vieta in modo generale e assoluto ogni tipo di pubblicità per una determinata attività è tale da restringere la possibilità, per le persone che esercitano detta attività, di farsi conoscere presso la loro potenziale clientela e di promuovere i servizi che si propongono di offrire a quest'ultima.

64. Di conseguenza, si deve ritenere che una siffatta normativa nazionale comporti una restrizione alla libera prestazione dei servizi.

65. Per quanto concerne la giustificazione di una siffatta restrizione, i provvedimenti nazionali in grado di limitare l'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal Trattato possono essere giustificati solo qualora perseguano un obiettivo di interesse generale, siano adeguati a garantire la realizzazione dello stesso e non eccedano quanto è necessario per raggiungerlo (sentenza del 12 settembre 2013, *Konstantinides*, C-475/11, EU:C:2013:542, punto 50 e giurisprudenza citata).

66. Nel caso di specie, il giudice del rinvio ha indicato che la normativa nazionale di cui al procedimento principale mira a tutelare la sanità pubblica nonché la dignità della professione di dentista.

67. Occorre osservare, a tale riguardo, che la tutela della salute è un obiettivo che compare tra quelli che possono essere considerati motivi imperativi di interesse generale idonei a giustificare una restrizione alla libera prestazione dei servizi (v., in tal senso, sentenze del 10 marzo 2009, *Hartlauer*, C-169/07, EU:C:2009:141, punto 46, e del 12 settembre 2013, *Konstantinides*, C-475/11, EU:C:2013:542, punto 51).

68. Inoltre, tenuto conto dell'importanza del rapporto di fiducia che deve prevalere tra il dentista e il paziente, si deve ritenere che la tutela della dignità della professione di dentista sia parimenti tale da costituire un siffatto motivo imperativo di interesse generale.

69. Orbene, l'utilizzo intensivo di pubblicità o la scelta di messaggi promozionali aggressivi, addirittura tali da indurre i pazienti in errore a proposito delle cure proposte, può nuocere, deteriorando l'immagine della professione di dentista, alterando il rapporto tra i dentisti e i loro pazienti nonché favorendo la realizzazione di cure inadeguate o non necessarie, alla tutela della salute e pregiudicare la dignità della professione di dentista.

70. In tale contesto, un divieto generale e assoluto della pubblicità è tale da garantire la realizzazione degli obiettivi perseguiti evitando qualsiasi utilizzo, da parte dei dentisti, di pubblicità e di messaggi promozionali.

71. Per quanto riguarda la necessità di una restrizione alla libera prestazione dei servizi come quella di cui al procedimento principale, è necessario tener conto del fatto che la salute e la vita delle persone occupano una posizione preminente tra i beni e gli interessi protetti dal Trattato e che spetta agli Stati membri stabilire il livello al quale intendono garantire la tutela della sanità pubblica nonché il modo in cui tale livello deve essere raggiunto. Poiché detto livello può variare da uno Stato membro all'altro, si deve riconoscere agli Stati membri un margine discrezionale (v., in tal senso,

sentenze del 2 dicembre 2010, Ker-Optika, C-108/09, EU:C:2010:725, punto 58, e del 12 novembre 2015, Visnapuu, C-198/14, EU:C:2015:751, punto 118).

72. Ciò premesso, si deve considerare che, nonostante tale margine discrezionale, la restrizione risultante dall'applicazione della normativa nazionale di cui al procedimento principale, che vieta in modo generale e assoluto ogni tipo di pubblicità relativa a prestazioni di cura del cavo orale e dei denti, eccede quanto necessario per realizzare gli obiettivi perseguiti da detta normativa, richiamati al punto 66 della presente sentenza.

73. Infatti, tutti i messaggi pubblicitari vietati dalla suddetta normativa non sono di per sé tali da produrre gli effetti contrari a tali obiettivi menzionati al punto 69 della presente sentenza.

74. A tale riguardo, si deve peraltro rilevare che, sebbene la Corte abbia già statuito, al punto 57 della sentenza del 12 settembre 2013, Konstantinides (C-475/11, EU:C:2013:542), la compatibilità con l'articolo 56 TFUE di una regolamentazione nazionale che vieta per i servizi medici pubblicità il cui contenuto sia contrario all'etica professionale, si deve constatare che la normativa di cui al procedimento principale ha una portata molto più ampia.

75. In simili circostanze, occorre considerare che gli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui al procedimento principale potrebbero essere raggiunti mediante misure meno restrittive che disciplinino, se del caso restrittivamente, le forme e le modalità che possono validamente assumere i mezzi di comunicazione utilizzati dai dentisti, senza peraltro vietare loro in modo generale e assoluto ogni forma di pubblicità.

76. Alla luce dell'insieme delle suesposte considerazioni, occorre rispondere alla sesta questione dichiarando che l'articolo 56 TFUE deve essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale, come quella di cui al procedimento principale, che vieta in modo generale e assoluto ogni tipo di pubblicità relativa a prestazioni di cura del cavo orale e dei denti ».

18 maggio 2017, *Jean-Philippe Lahorgue c. Ordre des avocats du barreau de Lyon e a.*, causa C-99/16, EU:C:2017:391

*Il sig. Lahorgue, cittadino francese e avvocato iscritto all'ordine forense di Lussemburgo, chiedeva all'Ordre des avocats du barreau de Lyon di fruire di un dispositivo di accesso RPVA (dispositivo di accesso alla rete privata virtuale degli avvocati), che facilita l'esercizio della professione forense in regime di prestazione transfrontaliera di servizi; l'ordine, tuttavia, rigettava la richiesta del sig. Lahorgue poiché questi non era iscritto presso il foro di Lione.*

*Avverso siffatta decisione di rifiuto il sig. Lahorgue ricorreva dinanzi al tribunal de grande instance de Lyon (Tribunale di primo grado di Lione, Francia), il quale, chiamato a decidere della compatibilità con il diritto dell'Unione della decisione in questione, decideva di sospendere il giudizio per domandare, in sostanza, alla Corte di giustizia se il rifiuto di fornire un dispositivo di accesso RPVA, emesso dalle autorità competenti di uno Stato membro nei confronti di un avvocato debitamente iscritto ad un ordine forense di un altro Stato membro, per il solo motivo che tale avvocato non è iscritto ad un foro del primo Stato membro in cui intende esercitare la sua professione in qualità di libero prestatore di servizi, costituisca una restrizione alla libera prestazione di servizi ai sensi dell'art. 4 della direttiva 77/249, in quanto tale rifiuto costituisce una misura discriminatoria in grado di ostacolare l'esercizio della professione in qualità di libero prestatore di servizi nei casi in cui l'obbligo di agire di concerto con un altro avvocato non è imposto dalla legge.*

*La Corte in proposito ha osservato:*

« 23. Dagli elementi del fascicolo sottoposto alla Corte risulta che il ricorso alla comunicazione elettronica è autorizzato in taluni procedimenti, alcuni dei quali in ambito penale o sociale, nei quali la rappresentanza da parte di un avvocato non è obbligatoria, vale a dire i procedimenti considerati nella domanda di pronuncia pregiudiziale. L'accesso a tale mezzo di comunicazione è limitato agli avvocati iscritti ad un ordine forense francese. All'epoca dei fatti del procedimento principale, l'accesso a detta modalità di comunicazione era limitato, in linea di principio, agli avvocati abilitati al patrocinio dinanzi all'organo giurisdizionale nel cui ambito rientrava il loro ordine di appartenenza. Per gli avvocati stabiliti in un altro Stato membro, le sole comunicazioni autorizzate sono quelle per deposito in cancelleria o tramite posta.

24. Al riguardo, occorre ricordare che tutte le restrizioni alla libertà di prestazione di servizi debbono, secondo l'articolo 56 TFUE, essere soppresse al fine di consentire, in particolare, al prestatore di servizi, come prevede l'articolo 57, terzo comma, TFUE, di esercitare la sua attività nel paese ove la prestazione è fornita, alle stesse condizioni imposte dal paese stesso ai propri cittadini (v., in tal senso, sentenza del 10 luglio 1991, Commissione/Francia, C-294/89, EU:C:1991:302, punto 25).

25. Quest'ultima disposizione è stata esplicitata, nel settore della libera prestazione di servizi da parte degli avvocati, dalla direttiva 77/249, il cui articolo 4, paragrafo 1, dispone che la rappresentanza in giudizio di un cliente in un altro Stato membro deve essere esercitata «alle condizioni previste per gli avvocati stabiliti in questo Stato», ad esclusione di «ogni condizione di residenza o d'iscrizione ad un'organizzazione professionale nello stesso Stato» (v., in tal senso, sentenza dell'11 dicembre 2003, AMOK, C-289/02, EU:C:2003:669, punto 29).

26. Inoltre, secondo una giurisprudenza costante della Corte, l'articolo 56 TFUE osta all'applicazione di qualsiasi normativa nazionale che, senza giustificazioni oggettive, ostacoli la possibilità, per un prestatore di servizi, di esercitare effettivamente la libertà di prestare servizi (v. sentenza del 14 gennaio 2016, Commissione/Grecia, C-66/15, non pubblicata, EU:C:2016:5, punto 22 e giurisprudenza ivi citata). Rappresentano restrizioni alla libera prestazione dei servizi le misure nazionali che vietano, ostacolano o rendono meno attraente l'esercizio di tale libertà (v. sentenza del 14 gennaio 2016, Commissione/Grecia, C-66/15, non pubblicata, EU:C:2016:5, punto 24 e giurisprudenza ivi citata).

27. In proposito, occorre rilevare che il diniego di rilascio del dispositivo di accesso RPVA agli avvocati non iscritti ad un ordine forense francese è idoneo ad ostacolare o a rendere meno attraente l'esercizio da parte di questi ultimi della libera prestazione di servizi.

28. Infatti, non potendo accedere al servizio di dematerializzazione delle procedure, tali avvocati devono ricorrere alla comunicazione mediante deposito in cancelleria o mediante posta, oppure all'assistenza di un avvocato iscritto presso un foro francese e che disponga di un dispositivo di accesso RPVA. Orbene, tali modalità di comunicazione alternative alla comunicazione per via elettronica sono più impegnative e, in linea di principio, più onerose di quest'ultima.

29. Pertanto, il diniego di rilascio del dispositivo di accesso RPVA agli avvocati non iscritti presso un foro francese costituisce una restrizione alla libera prestazione di servizi ai sensi dell'articolo 56 TFUE.

30. Tuttavia, tenuto conto della natura particolare delle prestazioni di servizi da parte di persone non stabilite nello Stato membro nel cui territorio dev'essere fornita la prestazione, non si può considerare contraria agli articoli 56 TFUE e 57 TFUE la condizione, per quanto concerne gli avvocati, in base alla quale è necessario che l'interessato appartenga ad un foro locale al fine di accedere al servizio di dematerializzazione delle procedure, purché tale condizione sia obiettivamente necessaria per tutelare l'interesse generale collegato, in particolare, al buon funzionamento della giustizia (v., per analogia, sentenza del 3 dicembre 1974, van Binsbergen, 33/74, EU:C:1974:131, punti 11, 12 e 14). È questo il contesto in cui deve essere interpretata la direttiva 77/249 (v., per analogia, sentenza del 25 febbraio 1988, Commissione/Germania, 427/85, EU:C:1988:98, punto 13).

31. Da una giurisprudenza consolidata della Corte risulta, peraltro, che i provvedimenti nazionali in grado di ostacolare o rendere meno attraente l'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal

Trattato FUE possono nondimeno essere ammessi quando sono giustificati da ragioni imperative di interesse pubblico, soano idonei a garantire la realizzazione dello scopo perseguito e non vanno oltre quanto è necessario per il raggiungimento di questo (v., in tal senso, sentenze del 5 dicembre 2006, Cipolla e a., C-94/04 e C-202/04, EU:C:2006:758, punto 61, nonché dell'11 dicembre 2014, Commissione/Spagna, C-678/11, EU:C:2014:2434, punto 42), fermo restando che una normativa nazionale è idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito solo se risponde realmente all'intento di raggiungere il medesimo in modo coerente e sistematico (v. sentenza del 13 febbraio 2014, Sokoll-Seebacher, C-367/12, EU:C:2014:68, punto 39 e giurisprudenza ivi citata).

32. Per giustificare la restrizione alla libera prestazione di servizi risultante dal diniego di rilascio del dispositivo di accesso RPVA agli avvocati non iscritti presso un foro francese, il CNB e il governo francese invocano il principio di buona amministrazione della giustizia. Secondo il governo francese, siffatta restrizione è giustificata altresì dalla tutela del destinatario finale dei servizi giuridici.

33. In Francia, infatti, ciascun avvocato disporrebbe di un certificato elettronico proprio in grado di attestare la sua qualità di avvocato iscritto ad un ordine forense francese e autorizzato ad esercitare la professione. Il certificato elettronico di ciascun avvocato sarebbe collegato all'elenco nazionale degli avvocati, il quale verrebbe automaticamente aggiornato per mezzo di una sincronizzazione quotidiana con gli elenchi degli avvocati di tutti gli ordini forensi francesi. Pertanto, il certificato elettronico di ciascun avvocato sarebbe valido fintantoché l'avvocato è iscritto nell'elenco nazionale degli avvocati. Per contro, a partire dal momento in cui l'avvocato non è più iscritto in tale elenco, ad esempio perché è stato radiato dall'ordine da cui dipendeva, il suo certificato elettronico diventerebbe privo di efficacia.

34. Al riguardo, si deve rilevare che, da un lato, la tutela dei consumatori, in particolare dei destinatari dei servizi giuridici forniti da professionisti operanti nel settore della giustizia, e, dall'altro, la buona amministrazione della giustizia sono obiettivi che rientrano tra quelli che possono essere ritenuti motivi imperativi di interesse pubblico in grado di giustificare una restrizione della libera prestazione dei servizi (v., in tal senso, sentenza del 5 dicembre 2006, Cipolla e a., C-94/04 e C-202/04, EU:C:2006:758, punto 64).

35. Orbene, come rilevato sostanzialmente dall'avvocato generale al paragrafo 55 delle sue conclusioni, la tutela del singolo in quanto consumatore finale di servizi giuridici e la buona amministrazione della giustizia sono legate, in particolare, a esigenze di controllo del prestatore di servizio.

36. Pertanto, il sistema d'identificazione su cui si basa l'RPVA e che mira a garantire che solo gli avvocati che soddisfino le condizioni necessarie per esercitare la loro attività possono connettersi all'RPVA appare essere, in quanto tale, idoneo a garantire la realizzazione degli obiettivi di tutela tanto dei destinatari dei servizi giuridici quanto della buona amministrazione della giustizia.

37. Per quanto concerne la proporzionalità del diniego di rilascio di un dispositivo di accesso RPVA agli avvocati stabiliti in un altro Stato membro, il governo francese osserva che tale diniego si spiega con il fatto che, allo stato attuale dei dispositivi di dematerializzazione delle procedure giudiziarie, non sussiste alcuna interoperabilità tra gli elenchi degli avvocati che possano esistere nei differenti Stati membri. Ne conseguirebbe che, durante una connessione all'RPVA, il sistema d'identificazione potrebbe verificare la validità del certificato elettronico solo per gli avvocati iscritti ad un ordine forense francese.

38. Spetta al giudice del rinvio valutare se, nel caso di specie, sia possibile far sì che gli avvocati stabiliti in un altro Stato membro dispongano, se del caso mediante alcuni adattamenti, di un dispositivo di accesso RPVA in condizioni nelle quali la tutela del singolo in quanto consumatore finale dei servizi giuridici e la buona amministrazione della giustizia sono garantite in modo equivalente a quelle assicurate quando si tratta di avvocati iscritti ad un ordine forense francese. Se così fosse, la restrizione alla libera prestazione di servizi di cui trattasi nel procedimento principale non è giustificata.

39. Peraltro, occorre rilevare che, come risulta dagli elementi del fascicolo sottoposto alla Corte, nei procedimenti in cui la rappresentanza da parte di un avvocato non è obbligatoria, e che sono oggetto del procedimento principale, la comunicazione degli atti processuali per via elettronica con la giurisdizione adita nella controversia è facoltativa. Pertanto, tutti gli avvocati, compresi quelli stabiliti in un altro Stato membro, possono comunicare i loro atti processuali a detta giurisdizione mediante deposito in cancelleria o mediante posta, mentre solo gli avvocati abilitati al patrocinio dinanzi alla giurisdizione interessata avevano la possibilità, se del caso, di ricorrere alla comunicazione elettronica.

40. Orbene, ove dovesse risultare che la verifica della qualità di avvocato non è richiesta in modo sistematico e costante in caso di comunicazione mediante deposito in cancelleria o mediante posta, in modo da garantire un controllo dell'operatore equivalente a quello garantito attraverso l'attuazione del sistema dell'RPVA, il diniego di rilascio del dispositivo di accesso RPVA agli avvocati stabiliti in uno Stato membro diverso dalla Repubblica francese non può essere considerato coerente con gli obiettivi di tutela dei destinatari dei servizi giuridici e di buona amministrazione della giustizia.

41. Spetta al giudice del rinvio valutare, alla luce di detto criterio di equivalenza, se la restrizione alla libera prestazione di servizi di cui trattasi nel procedimento principale sia coerente con i suddetti obiettivi. Se così non fosse, la restrizione alla libera prestazione di servizi in esame nel procedimento principale non è giustificata.

42. Alla luce delle suesposte considerazioni, si deve rispondere alla questione posta dichiarando che il rifiuto di fornire un dispositivo di accesso RPVA, emesso dalle autorità competenti di uno Stato membro nei confronti di un avvocato debitamente iscritto ad un ordine forense di un altro Stato membro, per il solo motivo che tale avvocato non è iscritto presso un foro del primo Stato membro in cui intende esercitare la sua professione in qualità di libero prestatore di servizi, nei casi in cui l'obbligo di agire di concerto con un altro avvocato non è imposto dalla legge, costituisce una restrizione alla libera prestazione di servizi ai sensi dell'articolo 4 della direttiva 77/249, in combinato disposto con l'articolo 56 TFUE e con l'articolo 57, terzo comma, TFUE. Spetta al giudice del rinvio verificare se tale rifiuto, alla luce del contesto in cui è opposto, risponda realmente agli obiettivi di tutela dei consumatori e di buona amministrazione della giustizia, che possono giustificarlo, e se le conseguenti restrizioni non appaiano sproporzionate rispetto a tali obiettivi».

20 marzo 2018, *Commissione europea contro Repubblica d'Austria*, C-187/16, EU:C:2018:194

*Con lettera di diffida del 6 aprile 2011, poi seguita da parere motivato dell'11 luglio 2014, la Commissione europea contestava allo Stato austriaco la compatibilità con gli articoli 49 e 56 TFUE e le direttive 92/50 e 2004/18 dell'aggiudicazione diretta di taluni appalti alla tipografia di Stato austriaca (Österreichische Staatsdruckerei GmbH, in prosieguo «ÖS»). L'Austria rispondeva adducendo che gli appalti di servizi in questione risultavano funzionali alla tutela dei propri interessi essenziali in materia di sicurezza, non rientrando pertanto nell'ambito di applicazione delle succitate norme. Inoltre, l'Austria sosteneva che, per quanto riguardava alcuni dei contratti pubblici oggetto di contestazione (segnatamente, quelli relativi alla stampa di patentini pirotecnici), l'importo oggetto di aggiudicazione era così basso che la loro esecuzione non avrebbe prestato alcun interesse per altre imprese europee. Non essendo rimasta soddisfatta da tali risposte, la Commissione adiva la Corte, ai sensi dell'art. 258, par. 2, TFUE, affinché questa constatasse che l'Austria, avendo aggiudicato appalti di servizi direttamente all'ÖS, senza bando di gara a livello dell'Unione europea, era venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi del diritto dell'Unione europea.*

*La Corte ha osservato:*



« 103. Occorre ricordare che è pacifico tra le parti che il valore stimato dell'appalto di produzione di patentini pirotecnici è di EUR 56 000, vale a dire un importo nettamente inferiore alle soglie previste dalle direttive 92/50 e 2004/18 per gli appalti pubblici di servizi. Pertanto, non vi era alcun obbligo, derivante da tali direttive, di ricorrere a una procedura di aggiudicazione di appalto.

104. Tuttavia, per giurisprudenza consolidata, l'aggiudicazione degli appalti che, in considerazione del loro valore, non rientrano nell'ambito di applicazione delle direttive in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici è soggetto alle norme fondamentali e ai principi generali del Trattato FUE, in particolare ai principi di parità di trattamento e di non discriminazione in base alla cittadinanza, nonché all'obbligo di trasparenza che ne deriva, purché tali appalti presentino un interesse transfrontaliero certo (sentenza del 6 ottobre 2016, Tecnoedi Costruzioni, C-318/15, EU:C:2016:747, punto 19 e giurisprudenza ivi citata).

105. A questo proposito, occorre ricordare che spetta alla Commissione dimostrare che l'appalto di cui trattasi presenta, per un'impresa situata in uno Stato membro diverso da quello cui appartiene l'amministrazione aggiudicatrice interessata, un interesse certo, senza potersi basare su alcuna presunzione in tal senso (v., in tal senso, sentenza del 13 novembre 2007, Commissione/Irlanda, C-507/03, EU:C:2007:676, punti 32 e 33 nonché giurisprudenza ivi citata).

106. Per quanto riguarda i criteri oggettivi atti a indicare l'esistenza di un interesse transfrontaliero certo, la Corte ha già dichiarato che criteri del genere potrebbero sostanziarsi, in particolare, nell'importo di una certa consistenza dell'appalto in questione, in combinazione con il luogo di esecuzione dei lavori o, ancora, nelle caratteristiche tecniche dell'appalto e nelle caratteristiche specifiche dei prodotti di cui trattasi (v., in tal senso, sentenza del 6 ottobre 2016, Tecnoedi Costruzioni, C-318/15, EU:C:2016:747, punto 20 e giurisprudenza ivi citata).

107. Sebbene, come sostenuto dalla Commissione, l'esistenza di un simile interesse transfrontaliero non possa essere determinato unicamente a partire dal valore di mercato, essendo necessaria una valutazione complessiva di altri criteri e di tutte le circostanze rilevanti del caso di specie, si deve però evidenziare che l'appalto per la produzione dei patentini pirotecnici non si distingue soltanto per la sua entità relativamente modesta, ma anche per il suo carattere estremamente tecnico, che presuppone altresì il rispetto di specifiche misure di sicurezza con i costi che l'esecuzione di tali misure implica.

[...] 111. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, si deve constatare che la Repubblica d'Austria, da un lato, avendo aggiudicato direttamente all'ÖS, senza bando di gara a livello dell'Unione europea, appalti di servizi per la produzione di passaporti con chip, passaporti di emergenza, permessi di soggiorno, carte d'identità, patenti di guida in formato carta di credito e libretti di circolazione in formato carta di credito e, dall'altro, avendo mantenuto in vigore disposizioni nazionali che impongono alle amministrazioni aggiudicatrici di aggiudicare direttamente detti appalti di servizi a tale società, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 4, paragrafo 2, e dell'articolo 8 della direttiva 92/50, in combinato disposto con gli articoli da 11 a 37 di tale direttiva, nonché dell'articolo 14 e dell'articolo 20 della direttiva 2004/18, in combinato disposto con gli articoli da 23 a 55 di detta direttiva. »

13 novembre 2018, causa C-33/17, *epelnik d.o.o./Michael Vavti*, ECLI:EU:C:2018:896

*La epelnik, società stabilita in Slovenia, concludeva con il sig. Vavti un contratto d'opera per la realizzazione di lavori di costruzione presso l'abitazione di quest'ultimo, sita in Austria, per un importo di EUR 12.000, e convenivano un anticipo di EUR 7.000, che veniva versato dal sig. Vavti. Il 16 marzo 2016 la polizia finanziaria austriaca effettuava un'ispezione presso il cantiere e constatava,*

da un lato, che la *epelnik* non aveva dichiarato all'organo nazionale competente l'impiego di due lavoratori distaccati presso il medesimo cantiere, e, dall'altro lato, che per quattro lavoratori distaccati tale società non disponeva dei fogli paga in lingua tedesca, violando la normativa austriaca. A seguito del predetto accertamento, la polizia finanziaria ordinava al sig. Vavti la sospensione dei pagamenti per l'opera in questione. Essa chiedeva, inoltre, all'autorità amministrativa del distretto di Völkermarkt in Austria, di imporre a quest'ultimo il deposito di una cauzione per un importo equivalente al compenso per la prestazione non ancora versato, vale a dire EUR 5.200. Il 17 marzo 2016, l'autorità amministrativa accoglieva tale domanda ed ingiungeva al sig. Vavti di costituire una cauzione di EUR 5 200 a titolo di garanzia per l'eventuale sanzione pecuniaria che poteva essere comminata alla *epelnik* nell'ambito di un successivo procedimento. Il sig. Vavti non impugnava e procedeva a costituire la cauzione. Con sentenze dell'ottobre 2016, la *epelnik* veniva condannata a sanzioni pecuniarie pari rispettivamente a EUR 1.000 e EUR 8.000 per le due violazioni amministrative contestate dalla polizia finanziaria durante l'ispezione del marzo 2016. Il 2 novembre 2016, la *epelnik* impugnava tali sentenze. Alla data della decisione di rinvio i relativi ricorsi erano pendenti. A seguito del completamento dei lavori, la *epelnik* chiedeva al sig. Vavti il versamento di un importo di EUR 5.000. Poiché quest'ultimo non procedeva a versare la somma in questione, la *epelnik* adiva il giudice del rinvio. In tale sede, il sig. Vavti sosteneva che, avendo versato una cauzione di EUR 5.200 all'autorità amministrativa del distretto di Völkermarkt, egli non era più debitore di una tale somma nei confronti della *epelnik*. Infatti, conformemente alla normativa austriaca applicabile, il versamento di detta cauzione avrebbe avuto effetto liberatorio. In tale contesto, il *Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno Sodišče Pliberk* (Tribunale circoscrizionale di Bleiburg, Austria) domandava quindi alla Corte di giustizia se il diritto dell'Unione vieti a uno Stato membro di imporre a una persona che abbia commissionato lavori nello stesso Stato membro di sospendere i pagamenti e di costituire una cauzione per una somma pari all'importo non ancora versato, qualora una simile sospensione e una simile cauzione fungano esclusivamente da garanzia per il pagamento di un'eventuale sanzione pecuniaria che potrebbe essere inflitta successivamente, nell'ambito di un procedimento separato, al prestatore di servizi che ha effettuato detti lavori e che ha sede in un altro Stato membro. La Corte ha, in risposta, osservato quanto segue:

« Sulla restrizione alla libera prestazione dei servizi

37. Occorre anzitutto rammentare che, secondo una giurisprudenza costante della Corte, devono considerarsi quali restrizioni della libera prestazione dei servizi tutte le misure che vietino, ostacolino o rendano meno allettante l'esercizio di detta libertà (sentenza del 4 maggio 2017, Vanderborght, C-339/15, EU:C:2017:335, punto 61 e giurisprudenza ivi citata).

38. Inoltre, sempre in base a una giurisprudenza costante, l'articolo 56 TFUE conferisce diritti non soltanto al prestatore stesso, ma anche al destinatario dei servizi (sentenze del 18 ottobre 2012, X, C-498/10, EU:C:2012:635, punto 23, nonché del 3 dicembre 2014, De Clercq e a., C-315/13, EU:C:2014:2408, punto 52).

39. Ebbene, si deve necessariamente constatare che misure come quelle di cui al procedimento principale, che, in caso di ragionevole sospetto di un'infrazione amministrativa, da parte del prestatore di servizi, della normativa nazionale in materia di diritto del lavoro, impongono a un committente di sospendere i pagamenti dovuti alla sua controparte contrattuale e di costituire una cauzione d'importo equivalente al compenso per la prestazione non ancora versato, sono tali da dissuadere sia i committenti dello Stato membro interessato dall'ingaggiare prestatori di servizi stabiliti in un altro Stato membro sia questi ultimi dall'offrire i propri servizi ai primi.

40. Infatti, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 37 e 38 delle sue conclusioni, tali misure possono, per un verso, anticipare il momento in cui il destinatario dei servizi interessato è tenuto a versare il compenso per la prestazione residuo e così privarlo della possibilità di trattenerne, come di regola previsto dalla normativa nazionale applicabile, una parte del relativo importo quale indennizzo in caso di vizi o di ritardi nell'esecuzione dei lavori. Per un altro, le stesse misure sono

atte a privare i prestatori di servizi stabiliti in altri Stati membri del diritto di reclamare dai propri clienti austriaci il pagamento residuo del compenso per la prestazione commissionata e, in tal modo, li espongono al rischio di ritardi nei pagamenti.

41. Di conseguenza, misure come quelle previste dalla normativa nazionale di cui al procedimento principale devono essere considerate idonee a comportare una restrizione alla libera prestazione dei servizi.

*Sulla giustificazione della restrizione alla libera prestazione dei servizi*

42. Da una giurisprudenza consolidata della Corte risulta che i provvedimenti nazionali in grado di ostacolare o di rendere meno attraente l'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal Trattato FUE possono nondimeno essere ammessi quando siano giustificati da ragioni imperative d'interesse generale, siano idonei a garantire la realizzazione dello scopo perseguito e non vadano oltre quanto è necessario per il raggiungimento di quest'ultimo (sentenza del 18 maggio 2017, Lahorgue, C-99/16, EU:C:2017:391, punto 31 e giurisprudenza ivi citata).

43. Nel caso di specie, il governo austriaco ritiene che la restrizione alla libera prestazione dei servizi di cui al procedimento principale sia giustificata dagli obiettivi di tutela sociale dei lavoratori, di lotta contro la frode, segnatamente sociale, e di prevenzione degli abusi.

44. Va osservato, a tale proposito, che la tutela sociale dei lavoratori, la lotta contro la frode, segnatamente sociale, e la prevenzione degli abusi costituiscono obiettivi riconducibili al novero dei motivi imperativi di interesse generale atti a giustificare una restrizione alla libera prestazione dei servizi (v., in tal senso, sentenze del 19 dicembre 2012, Commissione/Belgio, C-577/10, EU:C:2012:814, punto 45, nonché del 3 dicembre 2014, De Clercq e a., C-315/13, EU:C:2014:2408, punto 65 e giurisprudenza ivi citata).

45. Misure come quelle previste dalla normativa nazionale di cui al procedimento principale, che mirano, in particolare, a garantire l'efficacia delle sanzioni che potrebbero essere inflitte al prestatore di servizi in caso di violazione della legislazione in materia di diritto del lavoro, possono essere considerate idonee a garantire la realizzazione dei summenzionati obiettivi.

46. Per quanto riguarda la proporzionalità di una tale normativa alla luce dei suddetti obiettivi, occorre, innanzitutto, osservare che quest'ultima contempla la possibilità per le autorità competenti di imporre al committente di sospendere i pagamenti al prestatore di servizi, nonché di costituire una cauzione a concorrenza del compenso per la prestazione non ancora versato, ove sussista un «ragionevole sospetto di un'infrazione amministrativa» alla legislazione nazionale in materia di diritto del lavoro. Tale normativa consente pertanto l'adozione di siffatte misure anche prima che l'autorità competente abbia accertato un'infrazione amministrativa che riveli una frode, segnatamente sociale, un abuso o una pratica atti a mettere a repentaglio la tutela dei lavoratori.

47. Poi, la stessa normativa non prevede che il prestatore di servizi nei confronti del quale gravi un simile ragionevole sospetto possa, prima dell'adozione di dette misure, far valere proprie osservazioni in merito ai fatti addebitatigli.

48. Infine, occorre rilevare che, in forza della normativa nazionale di cui al procedimento principale, l'importo della cauzione che può essere imposta al destinatario dei servizi interessato corrisponde al compenso per la prestazione non ancora versato al momento dell'adozione di tale misura. Dato che l'importo della cauzione in parola può essere pertanto fissato dalle autorità competenti senza considerare eventuali vizi di costruzione o altre inadempienze del prestatore di servizi nell'esecuzione del contratto d'opera, esso potrebbe superare, eventualmente in misura consistente, l'importo che il committente interessato dovrà normalmente versare al termine dei lavori.

49. Per ciascuna delle ragioni illustrate nei tre punti precedenti, una normativa nazionale come quella di cui al procedimento principale deve essere considerata eccedente rispetto a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi di tutela dei lavoratori, di lotta contro la frode, segnatamente sociale, e di prevenzione degli abusi.

50. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alle questioni sottoposte dichiarando che l'articolo 56 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso osta

a una normativa di uno Stato membro, come quella di cui al procedimento principale, in base alla quale le autorità competenti possono imporre ad un committente stabilito in tale Stato membro di sospendere i pagamenti alla sua controparte contrattuale stabilita in un altro Stato membro e persino di costituire una cauzione di importo equivalente al compenso per la prestazione non ancora versato, a garanzia del pagamento dell'eventuale sanzione pecuniaria che potrebbe essere inflitta a detta controparte in caso di accertata violazione del diritto del lavoro del primo Stato membro. »