CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GEORGES COSMAS

presentate il 16 marzo 1999 *

Indice

I — Introduzione ... I-6210

II — I fatti e le questioni pregiudiziali ... I-6210

III — La normativa pertinente ... I-6211

A — La normativa nazionale ... I-6211

B — La normativa comunitaria ... I-6212

a) Le disposizioni del Trattato ... I-6212

b) Dichiarazioni nell'ambito dell'Atto unico europeo ... I-6213

c) Diritto derivato ... I-6214

IV — Quanto all'ammissibilità delle questioni pregiudiziali. ... I-6215

V — La soluzione delle questioni pregiudiziali ... I-6216

A — Il graduale rafforzamento della libera circolazione delle persone sulla base degli artt. 48 ss. del Trattato ... I-6217

a) Quanto all'effetto diretto degli articoli del Trattato che si riferiscono alla libera circolazione delle persone ... I-6217

b) Quanto ai titolari del diritto di libera circolazione delle persone in forza dell'art. 48 e ss. del Trattato ... I-6220

c) L'accesso al territorio degli Stati membri come elemento del diritto di libera circolazione ... I-6221

B — Quanto alla portata e al carattere vincolante dell'art. 7 A del Trattato CE ... I-6223

a) Quanto al contenuto dell'art. 7 A del Trattato CE ... I-6223

b) Quanto agli effetti diretti dell'art. 7 A ... I-6225

i) Quanto alla comparazione dell'art. 7 A con gli artt. 48 e ss. del Trattato I-6227

ii) Quanto alle dichiarazioni sull'art. 7 A allegate all'Atto finale dell'Atto unico europeo ... I-6227

iii) Quanto al carattere incondizionato dell'obbligo della Comunità di realizzare uno spazio senza confini interni e alla possibilità di sopprimere i controlli di frontiera all'interno della Comunità senza l'adozione di misure accompagnatorie ... I-6231

iv) Quanto alle modifiche che saranno apportate dalla probabile entrata in vigore del Trattato di Amsterdam ... I-6233

* Lingua originale: il greco.

v) La sentenza Baglieri I-6237
C — Quanto al senso e al carattere vincolante dell'art. 8 A del Trattato I-6238
a) Il ruolo dell'art. 8 A nel sistema normativo del Trattato I-6238
b) Quanto all'effetto diretto dell'art. 8 A del Trattato I-6240
c) L'art. 8 A del Trattato e i controlli di frontiera all'interno della Comunità I-6243
VI — Conclusione I-6250

I — Introduzione

1. Nella presente causa la Corte è chiamata a pronunciarsi, ai sensi dell'art. 177 del Trattato, su alcune questioni pregiudiziali sollevate dall'Arrondissementsrechtbank di Rotterdam (Paesi Bassi) riguardo all'interpretazione degli artt. 7 A e 8 A dello stesso. Tali disposizioni fondamentali del diritto comunitario primario devono essere interpretate ed applicate nel senso che ostano a una normativa nazionale che impone a una persona l'obbligo di presentare il proprio passaporto per l'attraversamento dei confini interni alla Comunità, anche se tale persona è cittadino dell'Unione europea, e che commina sanzioni penali in caso di violazione di tale obbligo? Questa causa presenta particolare interesse nei limiti in cui offre alla Corte l'opportunità di procedere a un'impostazione interpretativa sistematica del contenuto e degli effetti giuridici delle disposizioni degli artt. 7 A e 8 A del Trattato e, per estensione, a un controllo attuale e completo del problema della libera circolazione delle persone, quale è configurata a seguito delle modifiche successive del diritto comunitario primario.

II — I fatti e le questioni pregiudiziali

2. I fatti della lite principale sono semplici. Il signor Wijsenbeek, cittadino olandese, è stato citato come imputato in un procedimento penale in Olanda perché il 17 settembre 1993, al suo arrivo all'aeroporto di Rotterdam [1] con un volo di linea da Strasburgo, si era rifiutato di presentare il passaporto all'autorità nazionale competente per il controllo del traffico proveniente dall'estero, in conformità a quanto prescritto dalla pertinente normativa nazionale. Va rilevato che l'imputato nella causa principale non ha rifiutato di dichiarare il proprio nome, la data e il luogo di nascita e il luogo di residenza, e ha esibito, per comprovare i dati menzionati, una patente di guida belga; tuttavia non ha mostrato, come invece era imposto dalla normativa nazionale, né la carta d'identità né il passaporto, che avrebbero dimostrato la sua nazionalità.

3. Il signor Wijsenbeek ammette i fatti, ma nega di essere incorso in un'infrazione.

1 — Non è irrilevante la circostanza che l'aeroporto in questione viene utilizzato in linea di principio solo per i voli da e per altri Stati membri della Comunità.

Sostiene che, in casi particolari come il suo, l'espletamento del controllo al momento dell'attraversamento dei confini ai sensi dell'art. 25 del decreto nazionale sugli stranieri è contrario agli artt. 7 A e 8 A del Trattato. Più precisamente, invoca le citate disposizioni comunitarie e la propria qualità di cittadino dell'Unione europea, dalle quali ritiene derivi il suo diritto di circolare liberamente e di attraversare i confini interni senza essere obbligato a presentare una carta d'identità o un passaporto o a dimostrare la propria nazionalità.

4. Il tribunale di prima istanza investito del procedimento (Kantonrechter), con decisione 8 maggio 1995, condannava il signor Wijsenbeek a un'ammenda pari a 65 fiorini olandesi e in via subordinata a un giorno di carcere per violazione dell'art. 25 del decreto sugli stranieri. Il signor Wijsenbeek proponeva appello dinanzi all' Arrondissementsrechtbank di Rotterdam. Tale tribunale, prendendo le mosse dalla considerazione che, se le disposizioni degli artt. 7 A e 8 A del Trattato vietano i controlli obbligatori dei passaporti ai confini interni alla Comunità, la condotta dell'imputato non sarebbe sanzionabile penalmente, ha sospeso il procedimento principale con ordinanza del 30 ottobre 1997 e ha sottoposto alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

«1. Se l'art. 7 A, secondo comma, del Trattato CE, che dispone che il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle persone, e l'art. 8 A del Trattato CE, che stabilisce che ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, vadano interpretati nel senso che ostano ad un obbligo penalmente sanzionato contenuto nella normativa nazionale di uno Stato membro di presentazione del passaporto all'ingresso in uno Stato membro da parte di una persona (anche se cittadino dell'Unione europea), qualora tale persona entri in questo Stato membro attraverso un aeroporto nazionale in provenienza da un altro Stato membro.

2. Se un'altra disposizione di diritto comunitario si opponga ad un tale obbligo».

III — La normativa pertinente

A — *La normativa nazionale*

5. Il decreto olandese sugli stranieri (Vreemdelingenbesluit) [2] dispone, all'art. 25:

«Gli olandesi che entrano nei Paesi Bassi o escono dai Paesi Bassi hanno l'obbligo, qualora sia stato loro richiesto dall'organo della pubblica autorità competente per il

2 — Del 19 settembre 1996, Staatsblad (Gazzetta ufficiale olandese), pag. 387.

controllo del traffico transfrontaliero, di presentare e consegnare allo stesso i documenti di viaggio e il documento d'identità che hanno con sé e, se necessario, di dimostrare in altro modo facente fede il possesso della nazionalità olandese. Tale decreto è emanato ai sensi dell'art. 3, n. 1, lett. b), della legge sugli stranieri, e la sua violazione dà luogo a sanzioni penali ai sensi dell'art. 44, n. 1, di tale legge».

6. Ai sensi dell'art. 44 della legge sugli stranieri [3], ogni violazione del decreto sugli stranieri è soggetta a sanzioni penali. Più precisamente, è sanzionata con la pena della reclusione fino a un mese o dell'ammenda di seconda categoria. L'art. 23, n. 3, del codice penale olandese (Wetboek van Strafrecht) stabilisce che le ammende di seconda categoria possono arrivare fino all'importo di 5.000 fiorini olandesi.

B — *La normativa comunitaria*

a) Le disposizioni del Trattato

7. Ai sensi dell'art. 3 del Trattato,

«Ai fini enunciati all'articolo 2, l'azione della Comunità comporta, alle condizioni e secondo il ritmo previsti dal presente trattato:

(...)

c) un mercato interno caratterizzato dall'eliminazione, fra gli Stati membri, degli ostacoli alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali;

d) misure relative all'entrata e alla circolazione delle persone nel mercato interno, come previsto dall'art. 100 C;

(...)».

8. L'art. 7 A del Trattato prevede quanto segue:

«La Comunità adotta le misure destinate all'instaurazione progressiva del mercato interno nel corso di un periodo che scade il 31 dicembre 1992, conformemente alle disposizioni del presente articolo e degli articoli 7 B, 7 C, e 28, dell'articolo 57, paragrafo 2, dell'articolo 59, dell'articolo 70, paragrafo 1, e degli articoli 84, 99, 100 A e 100 B e senza pregiudizio delle altre disposizioni del presente trattato.

3 — Vreemdelingenwet, 13 gennaio 1965, Staatsblad, pag. 40.

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 presente trattato».

9. Ai sensi dell'art. 8 A del Trattato,

«1. 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.

2. Il Consiglio può adottare disposizioni intese a facilitare l'esercizio dei diritti di cui al paragrafo 1; salvo diversa disposizione del presente trattato, esso delibera all'unanimità su proposta della Commissione e previo parere conforme del Parlamento europeo».

b) Dichiarazioni nell'ambito dell'Atto unico europeo

10. In occasione della firma dell'atto finale dell'Atto unico europeo, il 17 e il 28 febbraio 1986, la conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri ha adottato alcune dichiarazioni che sono state allegate all'atto finale. Due di tali dichiarazioni possono rivestire interesse per la presente causa.

11. La dichiarazione relativa all'art. 8 A del Trattato CEE [4] prevede quanto segue:

«Con l'articolo 8 A la conferenza desidera esprimere la ferma volontà politica di prendere anteriormente al 1° gennaio 1993 le decisioni necessarie per la realizzazione del mercato interno quale definito in detta disposizione e più particolarmente le decisioni necessarie per l'attuazione del programma della Commissione quale risulta dal libro bianco relativo al mercato interno.

La fissazione della data del 31 dicembre 1992 non determina effetti giuridici automatici».

12. La dichiarazione comune relativa agli artt. 13 - 19 dell'Atto unico europeo recita:

«Nulla in queste disposizioni pregiudica il diritto degli Stati membri di adottare le misure che essi ritengano necessarie in materia di controllo dell'immigrazione da paesi terzi nonché in materia di lotta contro il terrorismo, la criminalità, il traffico di

4 — Divenuto poi art. 7 A del Trattato.

stupefacenti e il traffico delle opere d'arte e delle antichità».

13. Inoltre la conferenza «ha preso atto» di alcune altre dichiarazioni allegate all'atto finale dell'Atto unico europeo, fra le quali vi è anche la dichiarazione politica dei governi degli Stati membri relativa alla libera circolazione delle persone:

«Per promuovere la libera circolazione delle persone gli Stati membri cooperano, senza pregiudizio delle competenze della Comunità, in particolare per quanto riguarda l'ingresso, la circolazione ed il soggiorno dei cittadini di paesi terzi. Essi cooperano anche per quanto riguarda la lotta contro il terrorismo, la criminalità, gli stupefacenti e il traffico delle opere d'arte e delle antichità».

c) Diritto derivato

14. La direttiva del Consiglio 15 ottobre 1968, 68/360/CEE, relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei lavoratori degli Stati Membri e delle loro famiglie all'interno della Comunità [5] (in prosieguo: la «direttiva 68/360») e la direttiva del Consiglio 21 maggio 1973, 73/148/CEE, 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 [6] (in prosieguo: la «direttiva 73/148») recitano, nei rispettivi articoli 3, n. 1:

«Gli Stati membri ammettono nel rispettivo territorio le persone di cui all'articolo 1 dietro semplice presentazione di una carta d'identità o di un passaporto validi».

15. Le direttive in questione si riferivano ai lavoratori e ai membri della loro famiglia nonché a coloro che esercitavano il diritto alla libera prestazione dei servizi. L'ambito di tali persone venne ampliato con la direttiva del Consiglio 28 giugno 1990, 90/364/CEE, relativa al diritto di soggiorno [7] (in prosieguo: la «direttiva 90/364»), con la direttiva del Consiglio 28 giugno 1990, 90/365/CEE, relativa al diritto di soggiorno dei lavoratori salariati e non salariati che hanno cessato la propria attività professionale [8] (in prosieguo: la «direttiva 90/365»), e con la direttiva del Consiglio 29 ottobre 1993, 93/96/CEE, relativa al diritto di soggiorno degli studenti [9] (in prosieguo: la «direttiva 93/96»). Tutte le suddette direttive richiamano direttamente l'art. 3 della direttiva 68/360, vale a dire l'obbligo degli Stati membri di consentire l'ingresso sul proprio territorio nazionale alle persone che rientrano *ratione personae* nel campo di applicazione delle direttive stesse, previa semplice presentazione della carta d'identità o del passaporto.

5 — GU L 257 del 19 ottobre 1968, pag. 13.

6 — GU L 172 del 28 giugno 1973, pag. 14.

7 — GU L 180, pag. 26.

8 — GU L 180, pag. 28.

9 — GU L 317, pag. 59.

IV — Quanto all'ammissibilità delle questioni pregiudiziali.

16. Nelle sue osservazioni il governo irlandese solleva una questione d'inammissibilità. In primo luogo fa rilevare che, anche ai sensi dell'art. 92 del regolamento di procedura, la Corte è manifestamente incompetente ad esaminare le questioni pregiudiziali di cui si discute, per l'impossibilità di verificare con certezza gli elementi di fatto sui quali si fonda la questione del giudice a quo. Più in particolare, il governo irlandese sostiene che non si possa determinare con chiarezza se il signor Wijsenbeek, nel momento in cui ha tentato di attraversare i confini olandesi, provenisse da un altro Stato membro della Comunità o da un paese terzo. In secondo luogo, esso ritiene che l'applicazione del diritto comunitario sia impossibile, nella presente causa, per il rifiuto del signor Wijsenbeek di dimostrare la propria nazionalità. In terzo luogo, il governo dell'Irlanda sostiene che la controversia principale, nei limiti in cui riguarda l'applicazione nei Paesi Bassi di un decreto olandese a un cittadino olandese, presenta unicamente carattere nazionale e difetta quindi di interesse comunitario. In particolare, il problema del ritorno in uno Stato membro dei cittadini dello stesso rientra nella competenza esclusiva della normativa nazionale.

17. Ritengo che tale eccezione vada rigettata. In primo luogo, gli elementi di fatto richiamati dal giudice a quo sono sufficienti a permettere alla Corte di offrire una utile soluzione alle questioni pregiudiziali. Il fatto che dagli elementi del fascicolo e da quanto riportato nell'ordinanza di rinvio del giudice a quo non si deduca con assoluta certezza che il luogo di partenza del viaggio contestato del signor Wijsenbeek fosse Strasburgo, come lo stesso asserisce senza essere contraddetto, non inficia l'utilità della soluzione che verrà data alle questioni pregiudiziali proposte. Al contrario è necessario risolvere tali questioni e ritenere come un dato di fatto che il signor Wijsenbeek, quando ha tentato di attraversare i confini senza presentare il passaporto, proveniva dalla Francia.

18. In secondo luogo, la tesi del governo irlandese secondo la quale l'impossibilità di applicare il diritto comunitario nella presente causa discenderebbe dal comportamento stesso del signor Wijsenbeek non elimina la necessità di risolvere le questioni pregiudiziali. Se non si procede a esaminare il contenuto e l'ampiezza delle norme comunitarie applicabili nella presente causa non è possibile accertare se realmente l'applicazione delle stesse sia impossibile alla luce della condotta dell'imputato nella causa principale.

19. In terzo luogo, come giustamente osserva la Commissione, la controversia principale non è estranea al campo di applicazione del diritto comunitario. Al suo ritorno nei Paesi Bassi, il signor Wijsenbeek si è avvalso del diritto di libera circolazione all'interno della Comunità, e così facendo ha potuto invocare le relative disposizioni del diritto comunitario. Il fatto che il signor Wijsenbeek possieda la cittadinanza olandese e faccia ritorno nei Paesi Bassi non è idoneo da solo a conferire carattere esclusivamente nazionale alla controversia principale.

20. A questo punto vale la pena fare riferimento alla sentenza della Corte nella causa Singh [10], nella quale è stato affrontato il problema di determinare in quale misura il coniuge di un cittadino comunitario che si è ristabilito nel proprio paese di origine goda del diritto di soggiorno che discende dal principio della libera circolazione delle persone. In tale causa la Corte ha avuto l'opportunità di dichiarare che un cittadino di uno Stato membro che si è recato, in forza dell'art. 48 del Trattato, nel territorio di un altro Stato membro e fa ritorno nel territorio dello Stato membro di cui ha la nazionalità ricade nel campo di applicazione del diritto comunitario. Possiede la qualifica di cittadino comunitario e gode dei diritti di libera circolazione e di stabilimento previsti dagli artt. 48 e 52 del Trattato. Tali diritti non possono produrre completamente i propri effetti se il loro esercizio è ostacolato nel paese di origine dell'avente diritto.

21. Analoga è la tesi adottata dalla Corte nella sentenza Kraus [11], dove si è stabilito che era applicabile il diritto comunitario - più precisamente, gli artt. 48 e 52 del Trattato - nella seguente controversia: un cittadino tedesco si era opposto alla legislazione tedesca che richiedeva un'autorizzazione per l'utilizzazione in Germania dei titoli postuniversitari che aveva conseguito in un altro Stato membro [12].

10 — Sentenza 7 luglio 1992, causa C-370/90, Singh (Racc. 1992, pag. I-4265).

11 — Sentenza 31 marzo 1993, causa C-19/92 (Racc. 1993, pag. I-1663).

12 — V., ancora, la sentenza 7 febbraio 1979, causa 115/78, Knoors (Racc. 1979/I, pag. 399), e la sentenza 3 ottobre 1990, causa C-61/89, Bouchoucha (Racc. 1990, pag. I-3551).

22. Per quanto riguarda la presente causa, è sufficiente osservare che il signor Wijsenbeek si era avvalso del diritto di libera circolazione all'interno della Comunità e dunque, al momento del suo rientro nei Paesi Bassi, ricadeva nell'ambito di tutela del diritto comunitario. Aveva pertanto diritto a invocare le disposizioni comunitarie che, a suo parere, proibivano nel suo caso di effettuare un controllo nazionale di frontiera in occasione del suo arrivo all'aeroporto di Rotterdam. Pertanto l'esame delle predette questioni pregiudiziali è del tutto ammissibile.

V — La soluzione delle questioni pregiudiziali

23. Il particolare interesse della presente causa si riflette nel numero di parti che hanno presentato osservazioni dinanzi alla Corte. Oltre al signor Wijsenbeek, al governo dei Paesi Bassi e alla Commissione, sono intervenuti nel procedimento i governi del Regno Unito, dell'Irlanda, della Finlandia e della Spagna. La questione centrale su cui è chiamata a pronunciarsi la Corte consiste nell'accertare in quale misura gli ultimi sviluppi del diritto comunitario primario abbiano reso vietato il controllo nazionale dei passaporti ai confini interni della Comunità. La prassi dei controlli di frontiera, almeno a determinate condizioni, veniva ritenuta fino a oggi del tutto conforme al diritto comunitario. Fra le parti che hanno presentato osservazioni, solo il signor Wijsenbeek asserisce che alcune forme di controllo di frontiera non siano più compatibili con disposizioni fondamentali del Trattato CE. Si richiama inoltre agli

artt. 3, lett. c), 6 e 7 A del Trattato CE, come configurati dopo il Trattato di Maastricht. Ritengo tuttavia opportuno, tenendo presente anche le osservazioni del giudice a quo, limitarmi all'interpretazione degli artt. 7 A e 8 A del Trattato CE, e ricercare il significato e gli effetti prodotti sui controlli nazionali di frontiera dall'introduzione di tali disposizioni nell'ambito comunitario [13].

24. Pertanto, nell'analisi che segue, mi occuperò esclusivamente della questione del contenuto e degli effetti giuridici delle disposizioni degli artt. 7 A (punto B) e 8 A (punto C) del Trattato, per accertare se un controllo di frontiera come quello al quale è stato sottoposto il signor Wijsenbeek nelle circostanze di fatto della controversia principale sia compatibile con il diritto comunitario. Preliminarmente, tuttavia, ritengo necessario effettuare nella mia indagine una revisione generale del principio della libera circolazione delle persone, ricercando la dinamica creata fino ad oggi dall'evoluzione del principio stesso nell'ordinamento giuridico comunitario, in primo luogo per mezzo dell'interpretazione e dell'applicazione degli art. 48 ss. del Trattato (punto A).

A — *Il graduale rafforzamento della libera circolazione delle persone sulla base degli artt. 48 ss. del Trattato*

a) Quanto all'effetto diretto degli articoli del Trattato che si riferiscono alla libera circolazione delle persone

25. Pietra angolare per la tutela di tale libertà comunitaria è senz'altro la giurisprudenza della Corte formatasi alla metà degli anni '70 relativamente all'effetto diretto delle disposizioni degli artt. 48, 52 e 59 del Trattato. Tale giurisprudenza riveste particolare significato anche per la presente causa. Da un lato, fatte le debite proporzioni, gli articoli 48, 52 e 59 occupavano nell'ambito dell'allora Comunità economica europea un posto equivalente a quello che oggi occupa, in una Comunità affrancata dai suoi fondamenti esclusiva-

13 — È superfluo a mio giudizio affrontare lo stesso problema in modo indipendente anche dal punto di vista dell'art. 3, lett. c), del Trattato CE. Ai sensi della disposizione in questione, rientra nell'azione della Comunità la creazione di un mercato interno e l'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione delle persone. Tale enunciazione generale si realizza e si traduce in obblighi concreti per gli organi comunitari soprattutto mediante gli artt. 7 A e 48 e seguenti del Trattato. [Sul rapporto dell'art. 3, lett. c), con gli artt. 48 e 52 del Trattato, v. soprattutto la sentenza 6 luglio 1976, causa 118/75, Watson e Belmann (Racc. 1976, pag. 425, punto 16) e la sentenza 15 agosto 1987, Heylens (Racc. 1987, pag. 4097, punto 8).]
Di conseguenza, nella misura in cui vi sono disposizioni più specifiche di diritto comunitario primario, non è necessario né opportuno procedere a un'analisi indipendente dell'art. 3, lett. c), del Trattato CE. A ogni modo preferisco - contrariamente a quanto richiesto dal governo spagnolo - non definire espressamente la disposizione in questione come avente solo natura «programmatica». Un tale giudizio, formulato dalla Corte relativamente all'art. 2 del Trattato nelle cause Giménez Zaera [sentenza 29 settembre 1987, causa 126/86 (Racc. 1987, pag. 3697)] e Alsthom Atlantique [sentenza 24 gennaio 1991, causa C-339/89 (Racc. 1991, pag. I-107)], viene spesso male interpretato come se sottintendesse che le disposizioni contenute nella prima parte del Trattato non hanno alcun contenuto normativo e non presentano il carattere vincolante di una norma di diritto completa. Un tale approccio non è, a mio avviso, assolutamente corretto: i principi citati negli artt. 2 e 3 del Trattato hanno valore interpretativo fondamentale in quanto consentono di ricostruire il significato delle restanti norme di diritto comunitario. Non hanno tuttavia effetto immediato nel senso che un soggetto di diritto non può ricavare un qualsiasi diritto unicamente dalle stesse e non può invocarle (direttamente) per trarne vantaggi quanto alla sua situazione giuridica.
In sintesi, l'art. 3, lett. c), del Trattato stabilisce l'ambito dell'azione comunitaria alla quale si riferiscono in particolare altre disposizioni del Trattato e principalmente - nella causa che ci interessa - l'art. 7 A dello stesso. Se dall'azione della Comunità relativa all'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione delle persone discendono diritti a favore dei soggetti di diritto, tali diritti avranno a fondamento una disposizione più specifica di diritto comunitario, e non direttamente l'art. 3, lett. c), del Trattato. Pertanto, l'esame autonomo della disposizione in parola non interessa direttamente la soluzione delle questioni pregiudiziali sotto esame.

mente economici, l'art. 8 A del Trattato CE [14]. Dall'altro, alcuni degli ostacoli che il giudice comunitario era stato allora chiamato a superare per riconoscere l'effetto diretto delle disposizioni contestate del Trattato CEE presentano somiglianze con quelli che si ergono oggi di fronte al riconoscimento di effetto diretto agli art. 7 A e 8 A del Trattato CE.

26. La questione dell'effetto diretto è stata posta in primo luogo a proposito delle disposizioni del Trattato che sanciscono la libertà di stabilimento delle persone. In particolare, l'art. 52 del Trattato dispone che «(...) le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro vengono gradatamente soppresse durante il periodo transitorio (...)». Anche l'art. 54 del Trattato prevede che entro la fine di tale periodo le istituzioni comunitarie (per l'esattezza il Consiglio) devono adottare determinate misure allo scopo di attuare la libertà di stabilimento. La Corte, interpretando tali disposizioni nella causa Reyners [15], ha svolto il seguente ragionamento. Innanzi tutto, ha dichiarato che «stabilendo alla fine del periodo transitorio la realizzazione della libertà di stabilimento, l'art. 52 prescrive quindi un obbligo di risultato preciso, il cui adempimento doveva essere facilitato, ma non condizionato, dall'attuazione di un programma di misure graduali» [16]. Il fatto che tale gradualità non sia stata osservata «lascia intatto l'obbligo stesso» [17], il quale produce i suoi effetti direttamente dopo la scadenza del termine previsto per il suo adempimento [18]. Di conseguenza non era possibile invocare, contro l'applicazione diretta dell'art. 52, il fatto che il Consiglio non avesse emanato tutte o alcune delle misure previste dagli artt. 54 e 57 del Trattato [19]. La Corte è giunta alla conclusione che «dalla fine del periodo transitorio, l'art.52 del trattato è una disposizione direttamente efficace e ciò nonostante la mancanza eventuale, in un determinato settore, delle direttive di cui agli artt. 54, n. 2, e 57, n.1, del trattato».

27. Allo stesso modo, per quanto riguarda le disposizioni dell'art. 48 del Trattato CEE, nella causa Van Duyn [20] la Corte ha affermato che esse «(...) 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» [21] e di conseguenza che «è direttamente efficace negli ordinamenti giuridici degli Stati membri e attribuisce ai singoli diritti soggettivi che i

14 — V., più avanti, il paragrafo 78 e ss.

15 — Sentenza 21 giugno 1974, causa 2/74 (Racc. 1974, pag. 631).

16 — Punto 24/27 della sentenza Reyners citata nella nota 15.

17 — Punto 24/27 della sentenza Reyners citata alla nota 15.

18 — Ancora più chiara è la formulazione della sentenza Kraus, menzionata nella nota 11, nella quale viene affermato che: «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 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» (punto 30).

19 — Naturalmente la Corte ha ammesso che le direttive alle quali si riferiscono i ricordati articoli 54 e 57 «(...) 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» (punto 29/31 della sentenza Reyners). Esprimendo tale punto di vista la Corte non intende limitare l'effetto diretto dell'art. 52 del Trattato, ma vuole chiarire che il riconoscimento di tale effetto diretto non elimina l'obbligo del Consiglio di emanare le direttive in questione.

20 — Sentenza 4 dicembre 1974, causa 41/74 (Racc. 1974, pag. 1337).

21 — Punto 6 della sentenza Van Duyn, citata alla nota 20.

giudici nazionali devono tutelare» [22]. Ancora, essa ha ammesso che, quando gli Stati membri invocano le limitazioni, giustificate a norma del Trattato, ai diritti inerenti al principio della libera circolazione dei lavoratori, l'applicazione di tale riserva è soggetta al controllo giurisdizionale e che «(...) di conseguenza, la facoltà di uno Stato membro di richiamarsi alla riserva contenuta nell'art. 48 non impedisce che le norme dello stesso articolo con cui s'afferma il principio della libera circolazione dei lavoratori attribuiscano ai singoli diritti soggettivi ch'essi possono far valere in giudizio e che i giudici nazionali devono tutelare» [23].

28. Ad ogni modo questa giurisprudenza, almeno nella sua formulazione iniziale, sembrava consentire il riconoscimento di effetto diretto a disposizioni del Trattato che tutelano la libera circolazione di determinate categorie di persone, al solo scopo di eliminare le discriminazioni fondate sulla cittadinanza. In altri termini, le disposizioni in oggetto del Trattato apparivano semplicemente applicazioni speciali del divieto generale di discriminazione in ragione della cittadinanza, e non sembravano avere altro contenuto positivo o negativo [24]. Tuttavia la Corte nelle sue successive sentenze ha superato tale iniziale impostazione limitativa, riconoscendo chiaramente che gli artt. 48, 52 e 59 del Trattato vietano non solo le discriminazioni sfavorevoli ma anche gli «ostacoli» alla libera circolazione. I risultati della giurisprudenza elaborata fino ad oggi in relazione agli artt. 48, 52 e 59 del Trattato sono condensati in modo particolarmente chiaro e riuscito nelle sentenze Kraus [25] e Gebhard [26]. Da queste sentenze si deduce che tali disposizioni del Trattato ostano a qualunque misura nazionale che «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» [27]. Eccezionalmente, i provvedimenti nazionali che presentano i caratteri sopra evidenziati sono compatibili con il diritto comunitario quando soddisfano 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» [28].

22 — Dispositivo della sentenza Van Duyn, citata alla nota 20.

23 — Punto 7 della sentenza Van Duyn, citata alla nota 20.

24 — Il collegamento dell'effetto diretto con la nozione di parità di trattamento è presente già nella sentenza Reyners precedentemente citata nella nota 15, ma appare tuttavia più chiaramente nelle sentenze Van Binsbergen [sentenza 3 dicembre 1974, causa 33/74, [Racc. 1974, pag. 1299] e Walrave e Koch [sentenza 12 dicembre 1974, causa 36/74, (Racc. 1974, pag. 1405). Nella sentenza Van Binsbergen la Corte ha affermato che «gli artt. 59, 1] comma, e 60, 3) comma, hanno efficacia diretta e possono essere fatti valere dinanzi ai giudici nazionali, *almeno nella parte in cui impongono la soppressione di tutte le discriminazioni* che colpiscono il prestatore d'un servizio a causa della sua nazionalità o della sua residenza in uno stato diverso da quello in cui il servizio stesso viene fornito». Nel dispositivo della sentenza Walrave e Koch si afferma che «l'art. 59, 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».

25 — V. precedente nota 11.

26 — Sentenza della Corte 30 novembre 1995, causa C-55/94 (Racc. 1995, pag. I-4097). V., ancora, la sentenza 20 maggio 1992, causa C-106/91, Ramrath (Racc. 1992, pag. I-3351, punti 29 e 39). In particolare sul contenuto sostanziale dell'art. 59 del Trattato v. sentenza 25 luglio 1991, causa C-76/90, Säger (Racc. 1990, pag. I-4221, punto 12).

27 — Punto 32 della sentenza Kraus già citata nella nota 11 e punto 37 della sentenza Gebhard, anch'essa già citata nella nota 26.

28 — Punto 37 della sentenza Gebhard citata nella nota 26.

29. Ricapitolando, con l'analisi che precede sono state tracciate le linee di fondo per determinare il contenuto interpretativo e l'ampiezza del carattere giuridico vincolante di quelle disposizioni del Trattato che, finché non hanno preso corpo le successive revisioni subite dal Trattato dal 1986 a oggi, costituivano le pietre miliari per la realizzazione della libera circolazione delle persone all'interno della Comunità. Principalmente grazie alla giurisprudenza della Corte è stato riconosciuto che gli artt. 48, 52 e 59 contengono norme giuridiche primarie con effetto diretto. Dall'applicazione di tali norme deriva che una disciplina nazionale che impedisce, effettivamente o potenzialmente, ai titolari del diritto di libera circolazione delle persone di esercitare tale diritto, o che ha anche solo un effetto dissuasivo rispetto a tale esercizio, anche ove sia applicata senza discriminazioni fondate sulla cittadinanza, costituisce in linea di principio una violazione del diritto comunitario, a meno che non sia giustificata in conformità a quanto dispone il Trattato e ai criteri stabiliti dalla giurisprudenza della Corte.

b) Quanto ai titolari del diritto di libera circolazione delle persone in forza dell'art. 48 e ss. del Trattato

30. A questo punto conviene mettere in evidenza il significato e l'estensione dell'ampliamento dell'ambito *ratione personae* della libera circolazione delle persone, ampliamento che è frutto degli sforzi coordinati del legislatore comunitario e del giudice comunitario. Ai sensi dell'art. 48 e ss. del Trattato, titolari del diritto di circolazione sono soltanto i cittadini degli Stati membri [29] nell'ambito specifico dell'esercizio di un'attività di interesse economico. Tuttavia il legislatore comunitario ha ritenuto opportuno estendere l'oggetto della libera circolazione comprendendo anche determinati membri della famiglia di colui che esercita i diritti degli artt. 48 ss. del Trattato, indipendentemente dalla loro cittadinanza [30]. Ancora più interessanti sono alcuni esempi tratti dalla giurisprudenza della Corte. In una prima fase si è ritenuto che i destinatari di servizi quali i turisti rientrassero nell'ambito normativo degli artt. 59 ss. del Trattato [31]. Successivamente, con un'interpreta-

29 — In particolare, per quanto riguarda l'art. 48 del Trattato, il quale non circoscrive esplicitamente la libera circolazione soltanto ai lavoratori che sono cittadini di uno Stato membro, la dipendenza di tale diritto dalla qualità di cittadino di uno Stato membro viene riconosciuta esplicitamente nella sentenza 5 luglio 1984, causa 238/83, Meade (Racc. 1984, pag. 2631, punto 7).

30 — V. la direttiva 68/360 citata nella nota 5 e il regolamento (CEE) 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità: GU L 257 del 19 dicembre 1968, pag. 2.

31 — V. sentenze 31 gennaio 1984, causa 286/82, Luisi e Carbone (Racc. 1984, pag. 377) e 2 febbraio 1989, causa 186/87, Cowan (Racc. 1989, pag. 195).

zione estensiva degli artt. 7 e 128 del Trattato, la Corte ha riconosciuto il diritto di libera circolazione ad un'altra categoria di persone, gli studenti [32] [33]. Dal canto suo il Consiglio ha esteso l'ambito ratione personae della libera circolazione conferendo il diritto di soggiorno in primo luogo a lavoratori, dipendenti o meno, che avevano cessato la loro attività professionale [34], in secondo luogo ad alcune persone economicamente inattive cui non è riconosciuto tale diritto ai sensi di altre disposizioni del diritto comunitario [35], e in terzo luogo, ormai esplicitamente, agli studenti [36].

31. Va notato che le direttive 90/364, 90/365 e 93/96 non hanno come base giuridica gli artt. 48 e ss. del Trattato. Le prime due [37] sono fondate sull'art. 235 e la terza sull'art. 7, secondo comma, del Trattato (divenuto art. 6, secondo comma, del Trattato CE) [38]. Questa osservazione è interessante, perché dimostra i limiti *ratione personae* degli artt. 48 e ss. del Trattato e la necessità di aggiungere una disposizione di contenuto più generale che serva come base giuridica per l'attuazione del principio della libera circolazione delle persone nella sua interezza. A tale necessità, come verrà esposto in seguito [39], risponde ormai l'art. 8 del Trattato CE.

c) L'accesso al territorio degli Stati membri come elemento del diritto di libera circolazione

32. Passo ora ad esaminare più ampiamente un elemento della libera circolazione delle persone, quale è stato sancito dagli artt. 48 e ss. del Trattato, e che costituisce il punto focale delle questioni pregiudiziali in esame. Si tratta della possibilità di accedere al territorio di uno Stato membro per le persone che godono del diritto di libera circolazione. Tale questione non viene affrontata in modo analitico nei Trattati istitutivi della Comunità, ma è stato oggetto di norme di diritto derivato. Come regola generale, il diritto di accesso «è esercitato dietro semplice presentazione di una carta di identità o di un passaporto validi» [40]. È già stato ricordato che le

32 — V. soprattutto le sentenze 13 febbraio 1985, causa 293/83, Gravier (Racc. 1985, pag. 593), 2 febbraio 1988, causa 24/86, Blaizot (Racc. 1988, pag. 379), e 26 febbraio 1992, causa C-357/89 Raulin (Racc. 1992, pag. I-1027).

33 — Riveste interesse anche la sentenza della Corte 26 febbraio 1991, causa C-292/89, Antonissen (Racc. 1991, pag. I-745), che riguardava il diritto di ingresso e soggiorno di una persona che cerca un'occupazione. La Corte ha ritenuto che in mancanza di una specifica disposizione comunitaria che determini il periodo entro il quale i cittadini degli Stati membri possono entrare e trattenersi sul territorio di uno Stato membro cercando un'occupazione, la fissazione da parte del Regno Unito di un periodo massimo di sei mesi non è in linea di principio in contrasto con il diritto comunitario. Tuttavia, se dopo la scadenza di detto periodo una persona dimostra di continuare la ricerca di una sistemazione professionale e che ha probabilità di trovare lavoro, non può essere obbligata a lasciare il territorio dello Stato membro di accoglienza (punto 21).

34 — Direttiva 90/365, citata alla nota 8.

35 — Direttiva 90/364, citata alla nota 7.

36 — Direttiva 93/96, citata alla nota 9.

37 — Nel preambolo delle direttive 90/364 e 90/365 sono richiamati l'art. 3, lett. c) del Trattato CEE, l'attuale art. 7 A dello stesso (che prima del Trattato di Maastricht recava il numero 8 A), nonché gli artt. 48 e 52: tuttavia le disposizioni menzionate non costituivano la base giuridica delle direttive in oggetto.

38 — V., ancora, la direttiva del Consiglio 17 dicembre 1974, 75/34CEE, anch'essa fondata sull'art. 235, che riconosce il diritto di soggiorno anche dopo l'esercizio di un'attività non salariata (GU 1975, L 14, pag. 10).

39 — V. i successivi paragrafi 78 e ss.

40 — Art. 2, n. 1, delle citate direttive 68/360 (nota 5) e, rispettivamente, 73/148 (nota 6).

direttive con le quali vengono perfezionate, per speciali categorie di persone, le modalità di realizzazione del principio della libera circolazione, rinviano di regola all'art. 3, n. 1, della direttiva 68/360, ai sensi del quale gli Stati membri ammettono sul loro territorio i titolari del diritto di libera circolazione «dietro semplice presentazione» di una carta d'identità o di un passaporto valido.

33. Il controllo di frontiera, in questa forma, è l'unica condizione di carattere generale ammessa a livello comunitario che può essere imposta dalle autorità nazionali o dalla legislazione interna per l'accesso al territorio di uno Stato membro. La Corte è contraria all'imposizione di altre condizioni specifiche che si aggiungano al controllo dei passaporti nella misura in cui tali condizioni abbiano l'effetto di limitare ulteriormente la possibilità di accesso al paese e, per estensione, l'esercizio della libera circolazione [41].

34. D'altra parte, tutte le altre condizioni specifiche imposte da uno Stato membro in relazione allo stabilimento, al soggiorno e in generale alla circolazione sul suo territorio, nella misura in cui è probabile che, da un lato, consistano in distinzioni sfavorevoli in ragione della cittadinanza o, dall'altro, «ostacolino» o «scoraggino» l'esercizio di tali libertà comunitarie, sono soggette a un severo controllo giudiziale sulla base dei criteri giurisprudenziali menzionati, direttamente desunti dal giudice comunitario dal contenuto degli artt. 48 e ss. del Trattato [42].

35. In conclusione, conformemente all'interpretazione fino ad oggi seguita degli artt. 48 e ss. del Trattato, una componente

41 — Possono essere citate come esempio due sentenze della Corte. Nella prima è stata ritenuta contraria al diritto comunitario una legislazione nazionale che prescriva, in occasione dell'ingresso nel paese di una persona che beneficia della protezione di cui agli artt. 48 ss. del Trattato, di apporre un timbro sul suo passaporto con valore di visto d'ingresso nel territorio dello Stato in oggetto [sentenza 3 luglio 1980, causa 157/79, Pieck (Racc. pag. 2171)]. Nella seconda sentenza è stato giudicato che una norma nazionale che imponga, in occasione del controllo alle frontiere dei cittadini degli Stati membri che esercitano il loro diritto comunitario di libera circolazione, l'obbligo di dichiarare lo scopo e la durata del soggiorno nonché il denaro di cui si dispone per tale soggiorno, prima di essere autorizzati ad entrare nel territorio dello Stato membro in oggetto, è contraria agli artt. 48 e ss. del Trattato [sentenza 30 maggio 1991, causa C-68/89, Commissione/Paesi Bassi (Racc. 1991, pag. I-2637)].

42 — Ad esempio, sebbene gli Stati membri abbiano diritto di adottare le misure adeguate per conoscere con precisione i movimenti della popolazione sul loro territorio e quindi per imporre ai cittadini di altri Stati l'obbligo di rendere nota la loro presenza alle autorità nazionali, il diritto comunitario esige, da un lato, che i termini entro i quali devono essere adempiuti tali obblighi siano definiti in limiti ragionevoli e, dall'altro, che le sanzioni conseguenti al mancato rispetto degli obblighi in questioni non siano sproporzionate rispetto alla gravità della violazione [v. la causa Watson, citata alla nota 13; v. ancora la sentenza 12 dicembre 1989, causa 265/88, Messner (Racc. 1989, pag. 4209)].
Utile è anche il riferimento alla sentenza della Corte con la quale è stato deciso che uno Stato membro - nella fattispecie, il Belgio - ha diritto di imporre ai cittadini comunitari che soggiornano sul suo territorio l'obbligo di portare con sé il permesso di soggiorno, a condizione che un obbligo analogo sia imposto ai cittadini di tale Stato riguardo al loro documento di identità [sentenza della Corte 27 aprile 1989, causa 321/87, Commissione/Belgio (Racc. 1989, pag. 998)]. Nella stessa causa si afferma anche che le autorità nazionali hanno diritto di svolgere controlli riguardo all'osservanza di detto obbligo. Tuttavia, tale obbligo non può incidere sul diritto di ingresso in Belgio, diritto che non dipende dall'osservanza di tale obbligo né dallo svolgimento dei controlli contestati: ma, indipendentemente da ciò, la prassi di tali controlli interni - soprattutto se si dimostra che i controlli in questione vengono svolti «in modo sistematico, arbitrario o inutilmente restrittivo» (punto 15 della sentenza Commissione/Belgio) - costituisce un ostacolo alla libera circolazione delle persone ed è contraria al diritto comunitario.
Infine va ricordato che, in ogni caso, il diritto d'ingresso e di stabilimento sussiste indipendentemente dal permesso di soggiorno. La concessione di tale permesso non può avere carattere costitutivo dei diritti di cui si discute [v. sentenza della Corte 8 aprile 1976, causa 48/75, Royer (Racc. 1976, pag. 497, punto 31)]. Tali diritti derivano direttamente dal diritto comunitario [v., ancora, la sentenza della Corte 14 luglio 1977, causa 8/77, Sagulo (Racc; 1977, pag. 1495, punto 4) e la sentenza 5 febbraio 1991, causa C-363/89, Roux (Racc. 1991, pag. I-273, punto 17)].

del diritto di libera circolazione derivante da tali articoli è la possibilità di ingresso nel territorio degli Stati membri e di attraversamento delle frontiere, con l'unica condizione della presentazione del passaporto o di un documento di identità. La condizione della presentazione, in sé e per sé, sebbene costituisca un limite alla libera circolazione delle persone - nella sua forma assoluta - viene ritenuta giustificata in relazione agli artt. 48 e ss. del Trattato, soprattutto in quanto è indispensabile per l'accertamento della qualità di cittadino di uno Stato membro, dalla quale discende anche la possibilità di libera circolazione. In altri termini, la tutela assicurata dalle disposizioni controverse del diritto primario non ha un'intensità tale da equivalere a una libertà assoluta di attraversamento dei confini senza alcun controllo di frontiera. Questa affermazione riassume la posizione tenuta fino ad oggi dal legislatore comunitario, che pare accolta anche dalla Corte. Resta da esaminare se le soluzioni legislative e giurisprudenziali addotte conservino il loro significato e fino a che punto, anche dopo le modifiche sostanziali al diritto comunitario primario apportate dall'introduzione nel testo del Trattato CE, in virtù dell'Atto unico europeo e del Trattato di Maastricht, degli artt. 7 A e 8 A.

B — *Quanto alla portata e al carattere vincolante dell'art. 7 A del Trattato CE*

36. Ai sensi dell'art. 7 A, introdotto nel diritto comunitario primario dell'art. 13 dell'Atto unico europeo, la Comunità «adotta le misure» necessarie all'instaurazione del mercato interno entro un termine che è scaduto il 31 dicembre 1992. Nel secondo comma dello stesso articolo viene data la definizione di mercato interno, che viene descritto come un «spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni del presente Trattato». Per la soluzione delle questioni pregiudiziali proposte rivestono importanza decisiva, in particolare, la ricerca dell'esatto contenuto delle disposizioni menzionate da un lato e, dall'altro, l'accertamento dei limiti in cui esse hanno un effetto giuridico diretto.

a) Quanto al contenuto dell'art. 7 A del Trattato CE

37. I governi della Spagna e dei Paesi Bassi sostengono nelle loro osservazioni che le disposizioni controverse hanno semplicemente carattere programmatico. Correlativamente, i governi dell'Irlanda e del Regno Unito sono del parere che il primo comma dell'art. 7 A del Trattato non imponga un obbligo preciso alle istituzioni comunitarie, e che esso definisca soltanto un obiettivo politico. Essi sostengono inoltre che il secondo comma dell'art. 7 A definisce effettivamente il mercato interno come spazio senza confini interni, ma non ne impone la realizzazione, intendendo soltanto dire che, se e nella misura in cui verrà creato il mercato interno, sussisterà uno spazio senza limitazioni interne.

38. Ritengo che impostazioni così limitate non rappresentino nelle sue dimensioni reali l'esatto contenuto dell'art. 7 A del Trattato. L'articolo in oggetto ha contenuto vincolante. Esso impone alla Comunità l'obbligo di instaurare progressivamente il mercato interno, vale a dire l'obbligo di realizzare uno «spazio senza confini interni». Tale obbligo non può che tradursi nell'obbligo più specifico di porre in essere le condizioni che consentiranno di eliminare completamente i controlli intracomunitari. La soppressione dei confini interni, alla quale mira esplicitamente il legislatore costituzionale comunitario, potrà essere attuata soltanto mediante la definitiva eliminazione dei controlli di frontiera nell'ambito del «mercato interno», per garantire pienamente la libera circolazione delle persone.

39. Ritengo peraltro che non possa essere accolta la tesi svolta dal governo del Regno Unito, secondo la quale l'art. 7 A del Trattato, riguardo alla questione dell'attraversamento dei confini interni, non può creare da solo un regime di maggiore libertà di quello attualmente vigente in forza degli artt. 48 e ss. del Trattato [43].

40. Infatti, come verrà esposto più ampiamente in seguito [44], la creazione di uno spazio senza confini interni, secondo quanto stabilito nell'art. 7 A, presuppone il libero attraversamento dei confini da parte di ogni persona che circola nel mercato interno, e dunque anche da parte di quelle persone che non sono cittadini di uno Stato membro [45]. Tuttavia, la comparazione effettuata in precedenza tra l'ambito degli artt. 48 e ss. e quello dell'art. 7 A e la conclusione che se ne trae, secondo la quale i titolari di diritti che invocano i primi si trovano in una posizione più sfavorevole di quella delle persone cui fa riferimento l'art. 7 A, si fondano su un ragionamento interpretativo errato. Esse si reggono su una concezione statica e conservatrice delle disposizioni in oggetto, che svaluta la dinamica del fenomeno comunitario e le possibilità di evoluzione interpretativa delle disposizioni del Trattato, da un lato mediante l'applicazione delle stesse e, dall'altro, mediante l'aggiunta, tramite la revisione delle norme primarie, di nuove disposizioni fondamentali.

41. Non è affatto vero che l'art. 7 A, come indirettamente sembrano voler sostenere nelle loro osservazioni i governi di alcuni Stati membri, sia completamente privo di contenuto normativo, o che si limiti semplicemente a riassumere quanto è prescritto da disposizioni comunitarie precedenti [46]. L'art. 7 A impone l'obbligo di instaurare un

43 — Viene sostenuto che, poiché gli artt. 48 e ss. del Trattato e la legislazione derivata che ad essi si richiama non garantiscono un regime di circolazione all'interno della Comunità privo di controlli, tale regime non può essere fondato sull'art. 7 A del Trattato: e ciò per la ragione che, in una fattispecie di questo genere, le persone tutelate dalle disposizioni degli artt. 48 e ss., vale a dire i cittadini degli Stati membri che esercitano, hanno esercitato o intendono esercitare un'attività economica, si troverebbero in una posizione svantaggiosa rispetto alle persone che possono invocare l'art. 7 A, fra le quali rientra ogni persona fisica, che sia o meno cittadino di uno Stato membro.

44 — V. il successivo paragrafo 59.

45 — V. specialmente l'art. 73 I del Trattato di Amsterdam (v. i successivi paragrafi 68 e ss.).

46 — Questo sembra essere il significato dato da alcuni intervenienti dinanzi alla Corte all'affermazione finale dell'art. 7 A, primo comma, nella quale è prescritto che l'obbligo della Comunità di adottare le misure per l'instaurazione progressiva del mercato interno va adempiuto «senza pregiudizio delle altre disposizioni del Trattato. Con questo punto di partenza si fa rilevare che le misure che possono essere adottate in forza dell'art. 7 A non possono superare, ratione materiae e ratione personae, l'ampiezza delle vigenti disposizioni più specifiche del diritto comunitario primario o derivato per quanto riguarda la questione della libera circolazione delle persone.

regime di libertà assoluta nell'attraversamento dei confini interni, in modo che vengano rimossi nei confronti di chiunque i controlli sistematici alla frontiera: tuttavia questo non significa che gli artt. 48 e ss. del Trattato assicurino una tutela più debole alle persone alle quali si riferiscono, per il fatto che la loro applicazione è stata subordinata fino ad oggi alla presentazione del passaporto o della carta d'identità come presupposto per l'attraversamento delle frontiere. Semplicemente, gli artt. 48 e ss. dovranno essere ormai interpretati, per quanto attiene alla particolare questione dell'attraversamento dei confini interni della Comunità, anche nell'ottica degli specifici obblighi imposti alle istituzioni comunitarie dall'art. 7 A.

42. In ogni caso, comunque, il fatto che l'articolo in oggetto esprima un ordine nei confronti delle istituzioni comunitarie non significa che esso crei automaticamente diritti a favore dei soggetti di diritto. Più precisamente, dall'introduzione dell'obbligo comunitario di realizzare uno spazio senza confini interni non discende automaticamente che le persone che circolano nel mercato interno possano esigere di attraversare i confini senza essere sottoposti a controlli, o che possano invocare direttamente a tal fine le disposizioni dell'art. 7 A. Corrispondentemente, i cittadini degli Stati membri non possono invocare semplicemente l'obbligo specifico della Comunità di adottare misure finalizzate all'instaurazione progressiva del mercato interno, allo scopo di ricavarne il diritto di recarsi negli Stati membri dei quali non sono cittadini, per esercitare i diritti sanciti dagli artt. 48 e ss. del Trattato, senza dover «presentare» il passaporto o la carta d'identità. Per giungere al riconoscimento di tale diritto — sulla base del solo art. 7 A o sulla base del combinato disposto degli artt. 7 A e 48 e ss. — il controverso art. 7 A deve presentare quelle caratteristiche giuridiche che solo consentono di affermare, secondo la costante giurisprudenza della Corte, che esso produce effetti giuridici diretti.

b) Quanto agli effetti diretti dell'art. 7 A

43. Nelle sue osservazioni il governo irlandese rileva che il riconoscimento di effetto diretto alla disposizione controversa avrà come conseguenza quella di rovesciare l'esistente regime normativo in tema di esercizio del diritto comunitario di libera circolazione delle persone. Esso renderà inapplicabili parti significative della ricordata legislazione comunitaria nella quale si concretizzano le prescrizioni degli artt. 48 e ss. del Trattato. Più significativo sarà il superamento di quella norma in base alla quale la facoltà d'ingresso nel territorio di uno Stato membro per una persona che esercita i diritti previsti dagli artt. 48 e ss. del Trattato è esercitata con la presentazione del passaporto o della carta d'identità. Il governo irlandese ritiene che la mera introduzione di un obbligo generale di realizzazione di uno spazio senza frontiere interne non sia di per sé sufficiente a mettere da parte l'attuale meccanismo con il quale veniva applicato fino ad oggi il principio della libera circolazione. A mio avviso, la prima parte dell'osservazione che precede è assolutamente corretta. Se l'art. 7

A del Trattato produce veramente un effetto diretto, viene posta fuori gioco quella importante norma che ricorre in tutte le direttive rilevanti per la libera circolazione delle persone, ai sensi della quale l'ingresso nel territorio di uno Stato membro è collegato alla presentazione di una carta d'identità o di un passaporto. Tuttavia la gravità di tale modifica — che non è affatto di poca importanza — non è sufficiente da sola ad indurre a negare effetto diretto all'art. 7 A.

44. Del resto va respinta l'affermazione del governo irlandese fondata sull'ipotesi che se l'art. 7 A del Trattato producesse effetti diretti non sarebbe necessario aggiungere al Trattato l'art. 8 A, introdotto nell'ambito della revisione operata con il Trattato di Maastricht [47]. A mio avviso questa impostazione deve essere rigettata, perché sottovaluta il peculiare significato dell'art. 8 A nel sistema del Trattato CE. Come verrà illustrato più ampiamente in seguito [48], tale articolo presenta la particolarità di riferirsi direttamente a una categoria di persone alle quali riconosce una determinata qualità (quella di cittadini dell'Unione) e di garantire un diritto fondamentale di natura costituzionale con contenuto sostanziale. Mentre l'art. 7 A si riferisce alla creazione di uno *spazio* senza confini, l'art. 8 A ha come nucleo normativo *il cittadino dell'Unione*, e tratta la libera circolazione delle persone nella sua dimensione soggettiva. Perciò le due disposizioni non coincidono nel loro significato, né si potrebbe sostenere che riconoscere diretta applicazione alla prima renderebbe priva di significato e di contenuto la seconda.

45. La misura in cui le disposizioni dell'art. 7 A producono effetto diretto sarà valutata sulla base dei criteri individuati dalla costante giurisprudenza della Corte [49]. Da tale giurisprudenza discende che, per avere effetto diretto, una disposizione deve in primo luogo imporre un obbligo chiaro e specifico, in secondo luogo deve essere incondizionata e in terzo luogo la sua applicazione non deve dipendere da una norma regolamentare successiva, adottata o dalle istituzioni comunitarie o dagli Stati membri, e dunque non deve lasciare a questi un potere discrezionale riguardo alla sua applicazione. Fra le parti che hanno presentato osservazioni solo il signor Wijsenbeek sostiene che le condizioni menzionate ricorrono nella fattispecie dell'art. 7 A del Trattato. Al contrario, sia gli Stati membri intervenuti che la Commissione ritengono che l'articolo controverso non possa produrre effetti diretti. Illustrerò nel prosieguo le motivazioni addotte pro e contro l'effetto diretto dell'art. 7 A, sempre nell'ottica dei criteri giurisprudenziali menzionati.

47 — Questo ragionamento si fonda sull'idea che il campo di applicazione dell'art. 7 A, nella misura in cui si applica a ogni persona fisica che si muove nel mercato interno, sia più ampio di quello dell'art. 8 A, il quale si limita a riconoscere il diritto di libera circolazione e soggiorno solo in capo ai cittadini dell'Unione. Se dunque l'art. 7 A consente a tutti i soggetti di diritto di esigere la rimozione di ogni ostacolo — quali i controlli di frontiera — a quale scopo è stato introdotto l'art. 8 A?

48 — V. i successivi paragrafi 81 e ss.

49 — V. specialmente le conclusioni dell'avvocato generale Mayras nella causa Van Duyn citata alla nota 20, e le sentenze della Corte 5 aprile 1979, causa 148/78, Ratti (Racc. 1979, pag. 1629) e 19 gennaio 1982, causa 8/81, Ursula Becker (Racc. 1982, pag. 53).

i) Quanto alla comparazione dell'art. 7 A con gli artt. 48 e ss. del Trattato

46. Nelle sue osservazioni, il governo del Regno Unito procede alla comparazione dell'art. 7 A con l'art. 48 del Trattato e rileva che quest'ultimo impone alle istituzioni comunitarie un obbligo chiaramente più rigido del primo. Più in particolare, l'art. 48, n. 1 dichiara che la libera circolazione dei lavoratori «è assicurata» al più tardi al termine del periodo transitorio. L'idea di «assicurare» un risultato non lascia margini discrezionali alle istituzioni cui è imposto l'obbligo di realizzarlo. Al contrario, sempre secondo l'opinione del Regno Unito, l'art. 7 A sembra esigere la realizzazione progressiva di un obiettivo oppure, eventualmente, di un obbligo generale, e non necessariamente che questi vengano «assicurati» entro un termine determinato. Per questo motivo i due articoli in oggetto non possono avere lo stesso carattere vincolante.

47. Dal mio punto di vista ritengo che la menzionata impostazione comparativa, per quanto interessante [50], non sia sufficiente da sola a dare fondamento all'effetto diretto dell'art. 7 A. Del resto si può ribattere che tale articolo è più simile, nella sua formulazione, all'art. 52, e non all'art. 48, n. 1, del Trattato. Come riferito in precedenza, la Corte non ha esitato a riconoscere che l'art. 52 ha effetti diretti sebbene tale articolo si riferisse all'eliminazione progressiva delle limitazioni alla libertà di stabilimento entro la fine del periodo transitorio [51]. Si potrebbe dunque richiamare la citata sentenza Reyners [52], nella quale è stato affermato che «stabilendo alla fine del periodo transitorio la realizzazione della libertà di stabilimento, l'art. 52 prescrive quindi un obbligo di risultato preciso (...)», e sostenere, in relazione alla presente causa, che il decorso del 31 dicembre 1992, fissato esplicitamente come data ultima dall'art. 7 A, equivale all'adempimento dello specifico obbligo di realizzare il mercato interno e quindi conferisce effetto diretto all'articolo controverso. Non ritengo tuttavia che simili impostazioni comparative siano di per sé sole idonee a dare soluzione alla delicata questione in esame. È più corretto limitare l'indagine al solo art. 7 A, ed esaminare in quale misura esso soddisfi i criteri giurisprudenziali per il riconoscimento di effetto diretto.

ii) Quanto alle dichiarazioni sull'art. 7 A allegate all'Atto finale dell'Atto unico europeo

48. Sia la Commissione che i governi irlandese, olandese e del Regno Unito richiamano le dichiarazioni allegate all'Atto finale dell'Atto unico europeo per mettere in dubbio il carattere chiaro e incondizionato del contenuto dell'art. 7 A del Trattato. Più precisamente, la dichiarazione sull'art. 8 A del Trattato CEE (divenuto art. 7 A del Trattato CE) afferma che «la fissazione della data del 31 dicembre 1992 non determina effetti giuridici automatici». Anche dalla formulazione del primo comma della dichiarazione in

50 — V. la successiva nota 59.

51 — V. il precedente paragrafo 26.

52 — V. la precedente nota 15.

oggetto, in cui si enuncia che con l'articolo controverso la conferenza desidera «esprimere» una «ferma volontà politica», si può desumere *a contrario* che le disposizioni in oggetto dell'Atto unico europeo non hanno valore vincolante. Ancora, nella dichiarazione generale sugli artt. 13-19 dell'Atto unico europeo (fra i quali è compreso anche quello che è ora diventato il controverso art. 7 A del Trattato CE) è stabilito esplicitamente che tali disposizioni non incidono sul diritto degli Stati membri di adottare le misure necessarie su questioni quali il controllo l'immigrazione da paesi terzi, o la lotta contro il terrorismo, la criminalità e il contrabbando.

49. Dalle relative dichiarazioni possono effettivamente essere desunti motivi per non riconoscere effetto diretto all'art. 7 A del Trattato. Da un lato la scadenza del 31 dicembre 1992, interpretata nell'ottica di tali dichiarazioni, non crea *ipso facto* l'obbligo per la Comunità di aver già portato a termine l'instaurazione di uno spazio senza confini interni. D'altro lato, nonostante quanto è stabilito dall'art. 7 A del Trattato, non sembra che la Comunità possa assumersi l'onere di realizzare il mercato interno. Alcune significative competenze regolamentari inscindibilmente collegate con tale onere, in relazione al controllo dell'immigrazione da paesi terzi o alla lotta contro la criminalità internazionale, continuano ad appartenere agli Stati membri come certamente avveniva anche prima della sottoscrizione dell'Atto unico europeo. Di conseguenza l'art. 7 A, dal momento che non è accompagnato dalla cessione di corrispondenti competenze da parte degli Stati membri alla Comunità, non può essere interpretato nel senso che esso comprende l'obbligo specifico a carico di quest'ultima di eliminare i confini interni, bensì nel senso che esso enuncia un obiettivo generale, senza tuttavia attribuire alle istituzioni comunitarie i poteri necessari alla sua realizzazione.

50. Tuttavia, per giungere a simile interpretazione limitativa dell'art. 7 A, è necessario ammettere che le menzionate dichiarazioni abbiano valore vincolante o almeno interpretativo riguardo alla nozione delle disposizioni dell'articolo in oggetto. I governi dei Paesi Bassi e del Regno Unito, nonché la Commissione, fanno rinvio all'art. 31, n. 2, della Convenzione di Vienna del 1969 sull'interpretazione dei trattati internazionali [53]. Ai sensi di tale disposizione, le dichiarazioni relative all'interpretazione di un articolo di un trattato internazionale, che siano state redatte in occasione della conclusione dell'articolo controverso e che riflettano la volontà di tutte le parti contraenti, costituiscono «accordi» che si inseriscono nell'ambito del trattato internazionale sottoscritto e che devono essere tenute in considerazione nell'interpretazione di quest'ultimo. I suddetti governi e la Commissione sostengono dunque che le dichiarazioni in oggetto, allegate all'Atto unico europeo, presentano tali caratteristiche e costituiscono pertanto elementi di interpretazione del controverso art. 7 A del Trattato.

51. Per quanto mi riguarda non sono d'accordo con l'impostazione ora esposta. Ritengo utile richiamare prima di tutto la sentenza della Corte Antonissen [54], nella

53 — La Convenzione di Vienna del 1969 riveste interesse giuridico per il diritto comunitario in quanto contiene le norme consuetudinarie esistenti del diritto internazionale pubblico riguardo all'interpretazione dei testi normativi internazionali.

54 — Citata alla nota 33.

quale è stata valutata la rilevanza giuridica di una dichiarazione inserita nei verbali del Consiglio in sede di approvazione del regolamento n. 1612/68 [55] e della direttiva 68/360 [56]. La Corte ha statuito che siffatta dichiarazione non può essere presa in considerazione per l'interpretazione di una disposizione di diritto derivato poiché, come accadeva nella fattispecie dinanzi ad essa pendente, «(...) il contenuto della dichiarazione non trova alcun riscontro nel testo della disposizione di cui trattasi e non ha pertanto portata giuridica» [57]. La stessa osservazione può valere per le dichiarazioni controverse in rapporto all'art. 7 A del Trattato: il loro contenuto non solo non trova alcun riscontro nel testo dell'articolo in oggetto, ma — soprattutto per quanto riguarda la prima dichiarazione menzionata — è direttamente contrario allo stesso.

52. La Commissione sottolinea, beninteso, le differenze che permettono di distinguere la fattispecie in esame dagli elementi della sentenza Antonissen. La questione di cui ci occupiamo non è in relazione con dichiarazioni allegate a una disposizione di diritto derivato, ma con dichiarazioni allegate a un testo di diritto comunitario primario e di diritto internazionale pubblico, quale l'Atto unico europeo, le quali hanno origine dalla conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri e dunque dal soggetto giuridico che disponeva del potere assoluto riguardo all'adozione del testo in oggetto.

53. Non ritengo tuttavia che questa differenza sia sufficiente a inficiare la soluzione che ho sostenuto in precedenza. Se dal punto di vista del diritto internazionale pubblico la valorizzazione interpretativa delle dichiarazioni per l'interpretazione di una disposizione di un trattato internazionale è, in linea di principio, appropriata, non penso che la stessa soluzione possa essere trasposta tale e quale nell'ambito del diritto comunitario. Mi spiego: la disposizione dell'Atto unico europeo che costituiva l'oggetto delle dichiarazioni controverse è stata in seguito incorporata nel Trattato CEE e successivamente ha assunto la forma del contestato art. 7 A del Trattato CE. Pertanto essa è ormai parte inscindibile del diritto comunitario primario e dovrà essere interpretata nel rispetto della particolarità e della dinamica dell'ordinamento giuridico comunitario. Gli articoli del Trattato non sono semplicemente equivalenti a disposizioni del diritto internazionale pubblico ma pongono i fondamenti di un ordinamento giuridico *sui generis*, al quale gli Stati membri della Comunità hanno ceduto diritti sovrani. Al contrario, le norme di diritto internazionale pubblico contenute nel testo di una convenzione internazionale non presentano le caratteristiche di superiorità e di immediatezza sviluppate dalla norma comunitaria; la loro applicazione, secondo la teoria prevalente del dualismo, dipende in ultima analisi e in modo esclusivo dalla volontà degli Stati contraenti. Di conseguenza è del tutto logico che testi complementari a un trattato internazionale, quali sono le dichiarazioni allegate, abbiano anche una rilevanza interpretativa più specifica in quanto espressione della volontà degli Stati contraenti.

54. Sotto un'altra ottica sono del parere che le disposizioni di diritto comunitario

55 — V. la precedente nota 30.

56 — Menzionata alla nota 5.

57 — Punto 18 della sentenza Antonissen citata alla nota 33.

primario, dal momento che sono inserite nel testo del Trattato e sono poste in vigore nell'ordinamento giuridico comunitario, sono rese autonome dalla volontà dei loro estensori nello stesso modo in cui le disposizioni di un testo costituzionale sono rese autonome dalla volontà del legislatore costituzionale che storicamente le ha adottate. L'elemento della volontà dell'estensore di una norma comunitaria costituisce uno dei parametri - e per di più non il più significativo - per l'interpretazione di tale norma; la rilevanza di questo criterio interpretativo è chiaramente inferiore a quella che, nell'ambito del diritto internazionale pubblico, è rivestita dalla volontà, espressa tramite dichiarazioni, degli Stati che adottano un testo normativo internazionale.

55. Per quanto riguarda il contestato art. 7 A del Trattato CE, la sua interpretazione dovrà essere ricercata in primo luogo nella sua formulazione letterale e nella posizione e nell'obiettivo che esso rappresenta nel sistema complessivo delle norme comunitarie primarie. In particolare, per quanto riguarda le dichiarazioni allegate all'Atto unico europeo, esse non possono di per sé sole impedire che l'art. 7 A del Trattato produca effetti diretti, se tali effetti derivano dall'interpretazione letterale e sistematica dell'articolo in oggetto.

56. Più in particolare si può osservare quanto segue: in primo luogo, la dichiarazione secondo la quale la fissazione della data del 31 dicembre 1992 non determina effetti giuridici non trova riscontro nel testo dell'art. 7 A. Pertanto può essere presa in considerazione, in via del tutto subordinata, solo nel caso in cui l'interpretazione letterale e sistematica dell'art. 7 A del Trattato ci induca a concludere che la data indicata non produca conseguenze giuridiche immediate, come elemento a sostegno di tale conclusione [58]. Correlativamente, la dichiarazione che l'art. 7 A esprime semplicemente un obiettivo politico è priva di valore interpretativo nei limiti in cui sottovaluta il carattere vincolante di una norma di diritto comunitario primario, se tale svalutazione non si fonda direttamente anche su motivi desunti dallo stesso testo del Trattato. Infine, il mantenimento delle competenze degli Stati membri in alcuni settori che riguardano la libera circolazione delle persone deriva, in un modo o nell'altro, anche dallo stesso testo del Trattato, cosicché la relativa dichiarazione è superflua. In ogni caso, la questione se il mantenimento di queste competenze nazionali escluda l'art. 7 A dal corpo delle disposizioni con effetto diretto necessita di analisi nell'ambito dell'interpretazione dell'articolo controverso e la sua soluzione non discende automaticamente dalle relative dichiarazioni allegate all'atto finale dell'Atto unico europeo.

58 — Lo stesso procedimento logico sembra essere stato seguito dall'avvocato generale Jacobs, nell'ambito dell'interpretazione dell'art. 7 A del Trattato CE (ex art. 8 A del Trattato CEE) nella causa Baglieri [sentenza 20 ottobre 1993, causa C-297/92 (Racc. 1993, pag. I-5211)], riguardo al carattere vincolante o meno della data del 31 dicembre 1992. Dopo aver inizialmente concluso che lo spirare della data citata non produce effetti diretti vincolanti poiché, soprattutto per quanto riguarda la realizzazione della libera circolazione delle persone, è necessaria l'adozione di altre misure, egli ha comunque osservato che «(...) un'ulteriore conferma può ravvisarsi inoltre nella dichiarazione relativa all'art. 8 A del Trattato CEE, allegata all'atto finale dell'Atto unico europeo, secondo la quale la fissazione della data del 31 dicembre 1992 "non determina effetti giuridici automatici". *Sebbene la natura ed i suoi effetti debbano ancora essere precisati*, tale dichiarazione appare incompatibile con l'idea che la fissazione del termine in parola abbia l'effetto di incidere sulla sfera di applicazione delle normative previdenziali» (paragrafo 12 delle conclusioni). Da parte sua, la Corte non ha preso posizione sulla questione, evitando ogni menzione della dichiarazione.

iii) Quanto al carattere incondizionato dell'obbligo della Comunità di realizzare uno spazio senza confini interni e alla possibilità di sopprimere i controlli di frontiera all'interno della Comunità senza l'adozione di misure accompagnatorie

57. Gli Stati membri che hanno presentato osservazioni e la Commissione sostengono poi che l'art. 7 A del Trattato non genera un obbligo incondizionato che possa essere adempiuto senza l'adozione di misure accompagnatorie e dunque senza l'esercizio di un potere discrezionale da parte della Comunità o degli Stati membri. Il governo irlandese osserva, più in particolare, che l'articolo controverso dà origine a un obbligo positivo a carico della Comunità, il quale proprio a causa del suo carattere positivo non può essere trasposto in una norma che produce effetti diretti. Per parte sua il governo del Regno Unito dà per assodato che sussiste una differenza sostanziale tra la libera circolazione delle merci e la libera circolazione delle persone: mentre la prima è collegata in maniera inscindibile con l'esistenza di un'unione doganale, la seconda non è corredata da una già esistente unione riferita alle persone. I governi menzionati nonché quello dei Paesi Bassi e la Commissione affermano ancora che la creazione di uno spazio senza confini interni non può che presupporre l'adozione di importanti misure accompagnatorie, in mancanza delle quali l'obbligo imposto alla Comunità non può essere adempiuto. Si tratta di misure che, ad esempio, riguardano l'attraversamento dei confini esterni della Comunità, la concessione di asilo politico o la cooperazione delle autorità nazionali e comunitarie riguardo allo scambio di informazioni in relazione alla libera circolazione delle persone. In ogni caso, anche la sola necessità di adottare misure accompagnatorie è sufficiente ad escludere che l'art. 7 A del Trattato abbia effetto diretto.

58. Ritengo che le argomentazioni ora esposte individuino i difetti sostanziali delle disposizioni dell'art. 7 A del Trattato, difetti che impediscono di riconoscere allo stesso effetto diretto. Innanzi tutto, l'osservazione sul carattere positivo dell'obbligo imposto di instaurare uno spazio senza confini interni è importante. Infatti l'adozione di un regime di piena libertà nella circolazione delle persone e la soppressione dei controlli di frontiera non equivalgono alla mera eliminazione di tutte le limitazioni esistenti nella libera circolazione delle persone. Esse presuppongono l'adozione di misure positive e, più precisamente, la configurazione di un *regime generale*, dal cui buon funzionamento dipende in ultima analisi l'abolizione dei controlli di frontiera nel mercato interno [59]. Elementi di tale regime sono, ad esempio, la creazione di un meccanismo comune di controllo ai confini esterni della Comunità, l'elaborazione di una politica comune in questioni come

59 — A completamento di quanto ho esposto in precedenza sull'accostamento degli artt. 7 A e 48 e ss. del Trattato (v. i precedenti paragrafi 46 e ss.), sottolineo che in tale paragrafo è individuata la differenza sostanziale tra il principio della libera circolazione delle persone, almeno come viene definito per mezzo degli artt. 48 e ss. del Trattato, e la circolazione in uno spazio senza frontiere interne, alla quale mira l'art. 7 A dello stesso. La libera circolazione di cui agli artt. 48 e ss. del Trattato ha imposto alla Comunità e agli Stati membri un obbligo in linea di principio negativo nel senso di un divieto di imporre ostacoli non giustificati alla circolazione delle persone. Essa non si identifica tuttavia con l'obbligo di adozione di misure positive affinché anche gli ultimi ostacoli sussistenti in relazione al libero passaggio delle persone nei confini interni della Comunità - vale a dire, l'obbligo di presentazione di una carta d'identità o di un passaporto — cessino di essere tollerati o giustificati. Tale obbligo di natura chiaramente più intensa e diversa è stato introdotto dall'art. 7 A del Trattato. Tali disposizioni del diritto comunitario primario non possono essere poste sullo stesso piano, e non può essere riconosciuto effetto diretto all'art. 7 A per il solo fatto che è stato riconosciuto effetto diretto ad alcuni degli artt. 48 e ss. del Trattato.

l'asilo, la concessione di visti o lo scambio di informazioni riguardo alla circolazione delle persone.

59. Che le disposizioni controverse dell'art. 7 A abbiano effetto diretto viene messo in dubbio tra l'altro anche dall'ampiezza *ratione personae* del suo ambito di applicazione. È già stato esposto che la realizzazione di un mercato interno è inscindibilmente connessa con il diritto di ogni persona fisica che circola entro lo stesso di varcare i confini interni senza essere sottoposta ad alcun controllo sistematico di frontiera. Fra i titolari di tale diritto sono necessariamente comprese anche le persone fisiche che non sono cittadini di uno Stato membro. Infatti, se volessimo operare una distinzione tra le persone che possiedono la qualità di cittadini dell'Unione e quelle che non dispongono di tale qualità, e volessimo privare queste ultime dei diritti che derivano (se effettivamente derivano) dall'art. 7 A, non sarebbe possibile sopprimere completamente i controlli di frontiera all'interno della Comunità, perché tali controlli sarebbero necessari per accertare se colui che varca il confine sia cittadino dell'Unione (che quindi non dovrebbe essere soggetto a controlli!) o meno. Di conseguenza, dal momento che la soppressione dei controlli sistematici di frontiera all'interno della Comunità comprende (o piuttosto riguarda) ogni persona fisica che si trova entro uno Stato membro, è evidente che l'obbligo della Comunità di eliminare ogni ostacolo per l'attraversamento dei confini interni non può essere realizzato che quando sarà completata la creazione di un regime comune di controllo delle persone che attraversano i confini esterni della Comunità. Ciò si impone, in primo luogo, per evitare un abuso dello specifico diritto di transito, in secondo luogo per il corretto funzionamento del mercato interno e in terzo luogo in considerazione del rispetto del diritto sovrano degli Stati membri di conservare il controllo dei loro affari interni.

60. La necessità di adottare le misure opportune nell'ambito dell'armonizzazione delle normative nazionali sull'attraversamento dei confini esterni della Comunità è stata del resto diagnosticata anche dal legislatore comunitario costituente. Per tale motivo è stato introdotto, con la revisione di Maastricht, l'art. 100 C del Trattato CE, con il quale viene ceduta alle istituzioni comunitarie la competenza, in primo luogo, a determinare i paesi terzi i cui cittadini dovranno essere in possesso di un permesso (visto) per varcare i confini esterni degli Stati membri e, in secondo luogo, ad adottare le misure necessarie relative alla instaurazione di un permesso (visto) di modello uniforme. Tuttavia sorgono dubbi riguardo alla questione se il completamento di tale opera normativa potrà essere realizzato meramente sul piano comunitario: in primo luogo, gli artt. 7 A e 100 C non forniscono alle istituzioni comunitarie tutti i poteri necessari per la creazione dell'appropriato meccanismo comune di controllo delle frontiere esterne, che consentirà la soppressione dei controlli alle frontiere interne; in secondo luogo, questioni connesse con quelle degli artt. 7 A e 100 C appartengono alla competenza degli Stati membri, nell'ambito della cooperazione intergovernativa nei settori della

giustizia e degli affari interni, istituita dal Trattato sull'Unione europea.

61. Più in particolare, l'art. K 1 di detto Trattato, nel testo oggi in vigore, definisce «questioni di interesse comune», per le quali gli Stati membri «si informano e si consultano reciprocamente (...) per coordinare la loro azione», la politica di asilo, le norme che disciplinano l'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri da parte delle persone e l'espletamento dei relativi controlli nonché le condizioni di ingresso, circolazione e soggiorno dei cittadini di paesi terzi nel territorio degli Stati membri. Soprattutto è caratteristico che gli atti adottati nell'ambito della cooperazione istituita dall'art. K del Trattato sull'Unione europea non rientrino nella competenza della Corte. Anche se la questione rimane ipotetica, ci si potrebbe chiedere in quale modo la Corte potrebbe essere finalmente indotta a concludere che «si avvicina l'ora» della piena realizzazione dell'obbligo di eliminazione dei confini interni della Comunità, se non è in grado di apprezzare se il processo di unificazione europea abbia raggiunto uno stadio che logicamente precede la soppressione dei controlli alle frontiere interne, vale a dire non è in grado di decidere sulle questioni della cooperazione nel controllo delle frontiere esterne, dell'asilo politico, della concessione dei visti ecc.

62. Da questo punto di vista, correttamente il governo spagnolo individua il vuoto normativo dell'art. 7 A, che impone alle istituzioni comunitarie un obbligo definito senza conferire loro i poteri necessari per adempierlo. Appare pure esatta la comparazione tra libera circolazione delle persone e libera circolazione delle merci, svolta dal Regno Unito nelle sue osservazioni. Se le merci godono, in ultima analisi, di un regime più libero di quello cui sono sottoposte le persone — poiché sono esenti da un obbligo corrispondente alla «presentazione di una carta d'identità o di un passaporto» e non sono soggette a controlli sistematici di frontiera — questa differenza di trattamento è una conseguenza del fatto che mentre per le merci è sopraggiunta un'unione doganale che ha precisamente implicato l'adozione di un dazio uniforme, per le persone fisiche il corrispondente processo non è stato finora completato (e purtroppo questa preoccupazione non rientra fra le priorità delle Comunità) per quanto riguarda l'attraversamento dei confini che gli Stati membri mantengono con i paesi terzi.

iv) Quanto alle modifiche che saranno apportate dalla probabile entrata in vigore del Trattato di Amsterdam

63. Ritengo inoltre che sia particolarmente utile fare riferimento agli ultimi sviluppi riguardo alla probabile revisione dei testi primari, soprattutto nel settore della libera circolazione delle persone e della soppressione delle limitazioni di frontiera. Preliminarmente vale la pena di osservare che le modifiche apportate dal Trattato di

Amsterdam al peculiare *status quo* creato dal Trattato di Maastricht sono fondamentali.

64. Prima di entrare nei dettagli ritengo necessario far presente che non mi sfuggono le possibili obiezioni nei confronti dell'analisi qui di seguito sviluppata. L'esame delle disposizioni del Trattato di Amsterdam per l'interpretazione dell'art. 7 A del Trattato CE, in particolare con riferimento alle questioni pregiudiziali di cui trattasi, appare, dal punto di vista strettamente giuridico, privo di utilità pratica o addirittura fondato su un'acrobazia metodologica incompatibile con i principi del positivismo giuridico. Effettivamente i fatti della controversia principale sono avvenuti assai prima della sottoscrizione del Trattato di Amsterdam, che in ogni caso, nel momento in cui sono redatte queste conclusioni, non è ancora entrato in vigore.

65. Non compete tuttavia alle mie conclusioni di introdurre il criterio della valutazione degli sviluppi futuri come elemento di interpretazione di una norma di diritto. Semplicemente, ritengo opportuno che la Corte, nell'esercizio delle sue funzioni, non ignori le prospettive di sviluppo dell'ordinamento giuridico comunitario. Per quanto riguarda la libera circolazione delle persone il processo evolutivo verso l'unificazione europea ha già condotto alla formulazione di concrete proposte normative che potrebbero in particolare essere inserite nel testo del Trattato CE, modificando indiscutibilmente il significato e il contenuto delle disposizioni oggi vigenti del diritto comunitario primario.

66. Ritengo utile, più in particolare, esporre il contenuto di un importante complesso di disposizioni contenute nel Trattato di Amsterdam riguardo all'ulteriore incentivazione della libera circolazione delle persone. Queste disposizioni sono comprese nel titolo III bis [60], rubricato «visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone», il quale, conformemente a quanto previsto dal Trattato di Amsterdam, verrà aggiunto al testo del Trattato CE se e quando avverrà la relativa revisione. Con le disposizioni contenute in detto titolo vengono accresciute in modo significativo le competenze della Comunità riguardo a determinate questioni relative alla libera circolazione delle persone; è inoltre modificata la natura giuridica delle misure che vengono adottate a livello comunitario su tali questioni. Come ho già spiegato, all'indomani del Trattato di Maastricht le questioni dei permessi (visti), dell'asilo, dell'immigrazione o dell'attraversamento dei confini interni ed esterni della Comunità potevano solo essere oggetto di cooperazione intergovernativa tra gli Stati membri e non di autonomo intervento comunitario, ad eccezione delle minime competenze cedute alla Comunità ai sensi dell'art. 100 C del Trattato. Con il Trattato di Amsterdam l'art. 100 C, che non ha mai condotto all'adozione di norme di diritto comunitario derivato quanto alle questioni che tratta, viene abrogato.

67. Inoltre la maggior parte delle competenze attribuite dall'art. K del Trattato sull'Unione europea alla cooperazione intergovernativa è ormai trasferita alla

60 — I miei riferimenti alle disposizioni aggiunte dal Trattato di Amsterdam al diritto primario sono fatti sulla base della vecchia numerazione e non seguono pertanto la versione unificata dei Trattati.

Comunità. In altri termini, viene ristretto l'oggetto del cosiddetto «terzo pilastro» e viene corrispondentemente rafforzato il «primo pilastro» dell'Unione, vale a dire la Comunità. Più precisamente, il nuovo art. 73 I, nel testo che sarà aggiunto al Trattato CE se andrà a buon fine la revisione di Amsterdam, fa ormai cenno a uno «spazio di libertà, sicurezza e giustizia», per la progressiva realizzazione del quale vengono adottate «entro un periodo di cinque anni a decorrere dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, misure volte ad assicurare la libera circolazione delle persone a norma dell'art. 7 A, insieme a misure di accompagnamento direttamente collegate in materia di controlli alle frontiere esterne, asilo e immigrazione (...)».

68. Tale obbligo viene precisato nell'art. 73 J del Trattato CE, anch'esso di nuova introduzione. Questo articolo dispone che il Consiglio, deliberando secondo una particolare procedura, adotta, sempre entro un periodo di cinque anni a decorrere dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, una serie di misure fra le quali ci interessano soprattutto le seguenti: in primo luogo, misure volte a garantire la soppressione dei controlli di frontiera all'interno della Comunità; in secondo luogo, misure relative all'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri, fra le quali rientrano le norme e le procedure cui gli Stati membri devono attenersi per l'effettuazione di controlli delle persone ai confini esterni e le regole in materia di visti (elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono soggetti a tale obbligo o ne sono esentati, procedure e limiti per il rilascio dei visti, modello uniforme di visto); infine, misure che stabiliscono a quali condizioni i cittadini dei paesi terzi possono spostarsi liberamente all'interno del territorio degli Stati membri per un periodo non superiore a tre mesi [61].

69. Dalle disposizioni ora esposte del Trattato di Amsterdam discendono le seguenti conclusioni.

70. Innanzi tutto, con l'eventuale entrata in vigore del Trattato di Amsterdam vengono riconosciute alla Comunità, mediante i nuovi artt. 73 I e ss., determinate competenze [62] che sono in diretta relazione con la realizzazione dell'obbligo generale di cui all'art. 7 A del Trattato CE sull'instaurazione del mercato interno. Gli artt. 73 I e ss. giungono effettivamente a precisare e a regolare i più importanti fattori della libera circolazione delle persone ai quali fa riferimento l'art. 7 A. In altri termini, le

61 — Va sottolineato che l'art. 73 P, aggiunto al Trattato CE dalla revisione di Amsterdam, riconosce esplicitamente la competenza della Corte a valutare la legittimità delle misure adottate ai sensi dell'art. 73 P e ss. Nonostante le limitazioni mantenute, questo sviluppo costituisce un indiscutibile progresso in confronto alla quasi generale messa in disparte della Corte, imposta dall'art. K del Trattato sull'Unione europea, nella versione vigente dopo il Trattato di Maastricht. Se verrà adottato quanto previsto dal Trattato di Amsterdam, suppongo che un giorno il giudice comunitario avrà la possibilità di valutare se sussistono le necessarie «misure di accompagnamento» affinché si realizzino le aspettative generate dall'art. 7 A riguardo all'instaurazione di un mercato interno e di uno spazio senza confini interni.

62 — In queste mie conclusioni non intendo prendere parte alla discussione se le competenze comunitarie in questione siano adeguate o idonee a realizzare un livello di assoluta libertà riguardo alla circolazione delle persone, o se incontrino ostacoli proprio a causa del mantenimento di analoghe competenze in capo agli Stati membri nei settori della politica relativa alla concessione di asilo e all'immigrazione. In pratica, alcune di tali questioni rimangono affidate alla cooperazione intergovernativa in forza dei nuovi artt. K.1 e ss. del Trattato sull'Unione europea (nel testo risultante dalla revisione operata dal Trattato di Amsterdam). Mi limito a constatare che il Trattato di Amsterdam, con il trasferimento di materia regolamentare dal terzo al primo pilastro in linea di principio pone le basi per la realizzazione delle prescrizioni dell'art. 7 A del Trattato, basi che, in ogni caso, non sussistono nella fase attuale dell'unificazione europea.

disposizioni in oggetto del Trattato di Amsterdam costituiscono i necessari complementi che integrano il regime che intende creare l'art. 7 A in esame [63].

71. Questa impostazione viene rafforzata dalla constatazione che sia l'art. 73 I che l'art. 73 J fanno diretto rinvio all'art. 7 A del Trattato CE. Pertanto si deduce *a contrario* la conclusione che prima dell'imminente modifica istituzionale — mi riferisco all'entrata in vigore della più recente revisione del Trattato — e in mancanza dei relativi poteri e procedure comunitari decisi ad Amsterdam, la realizzazione di quanto prescritto dall'art. 7 A del Trattato CE, direttamente e come semplice applicazione automatica di tale articolo, è e resta impossibile; come logica conseguenza è impossibile riconoscere effetto diretto alla disposizione del Trattato in oggetto, almeno per quanto attiene alla questione della soppressione dei controlli di frontiera nel mercato interno [64].

72. Infine, ed è questo forse il dato più importante, l'obbligo imposto dagli artt. 73 I e ss. riguardo all'adozione delle misure necessarie per la progressiva instaurazione di uno «spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia» non è immediato, ma è previsto entro un periodo «di cinque anni a decorrere dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam». Se dunque le speciali prescrizioni riguardo all'adozione di misure volte ad assicurare «che non vi siano controlli sulle persone, sia cittadini dell'Unione sia cittadini di paesi terzi, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne» [65], che derivano dagli artt. 73 I e ss., sono compatibili con la concessione all'istituzione comunitaria competente di un termine quinquennale per la loro realizzazione (alla quale sicuramente non si è ancora messo mano), non vedo come la scadenza del termine del 31 dicembre 1992, fissato dall'art. 7 A del Trattato per l'instaurazione del mercato interno, possa essere interpretata in modo tale da rendere già vietato l'espletamento di regolari controlli di frontiera ai confini interni della Comunità. Ho già riferito che si potrebbe obiettare che tale ragionamento è fondato su una ipotetica revisione istituzionale. Finché gli artt. 73 I e ss. non saranno incorporati nelle vigenti disposizioni del Trattato, dal punto di vista del diritto positivo non si pone la questione di una indiretta «reviviscenza» dei termini relativi all'adozione delle necessarie misure comunitarie per l'eliminazione dei controlli di frontiera nel mercato interno. Riterrei tuttavia particolarmente infelice riconoscere eventualmente all'art. 7 del Trattato CE, nel testo attuale, fino all'inserimento del Trattato di Amsterdam nel corpo delle norme primarie applicabili, la capacità di produrre effetti diretti dopo la scadenza del termine del 31 dicembre 1992, visto che

63 — In altre parole, lo «spazio senza confini interni» che intende instaurare l'estensore dell'Atto unico europeo con l'art. 7 A (ex art. 8 A) presuppone, come conditio sine qua non della sua esistenza, la configurazione di uno «spazio di libertà, sicurezza e giustizia», che si è voluto istituire solamente con il Trattato di Amsterdam.

64 — Inoltre, il contenuto degli artt. 73 I e 73 J, che il Trattato di Amsterdam dovrebbe aggiungere ai testi comunitari primari, mette in risalto la stretta relazione che unisce la soppressione dei controlli di frontiera ai confini interni della Comunità con l'adozione di misure relative all'attraversamento dei confini esterni degli Stati membri e alle condizioni di circolazione all'interno della Comunità dei cittadini di paesi terzi. Del resto non è priva di significato la circostanza che l'art. 73 I, lett. a) faccia esplicito riferimento a «misure di accompagnamento» direttamente collegate con la creazione di uno spazio senza confini, come definito dall'art. 7 A del Trattato. In altri termini, il legislatore costituzionale comunitario riconosce direttamente — anche se in ritardo, dopo le aspettative che aveva creato con l'introduzione dell'art. 7 A nel testo del Trattato — che la completa e immediata applicazione di tale articolo non può che collegarsi inscindibilmente con l'adozione di misure di accompagnamento, soprattutto per quanto riguarda la questione della soppressione dei controlli di frontiera ai confini interni della Comunità.

65 — Art. 73 J, n. 1, del Trattato CE, nel testo aggiunto con il Trattato di Amsterdam.

perderà, con ogni probabilità, tali effetti se e quando sarà compiuta l'imminente revisione del Trattato.

73. In sintesi, anche dopo l'analisi dello sviluppo complessivo del diritto comunitario primario e della dinamica dell'imminente revisione sul piano delle regole fondamentali, per motivi di coerenza giuridica, di correttezza metodologica, ma anche per una più saggia politica giurisprudenziale, ritengo opportuno concludere che l'art. 7 A del Trattato CE non ha effetto diretto, in particolare per quanto attiene alla questione della completa soppressione dei confini interni della Comunità.

v) La sentenza Baglieri

74. Alla stessa conclusione era giunta del resto la Corte nella ricordata sentenza Baglieri [66]. Nell'ambito di tale causa era stata posta la questione se l'art. 8 A del Trattato CEE (divenuto art. 7 A del Trattato CE) possa essere interpretato nel senso che, in assenza di misure di diritto derivato che impongano agli Stati membri l'obbligo di ammettere l'iscrizione volontaria nel loro regime di previdenza sociale di persone precedentemente assoggettate al regime previdenziale obbligatorio di un altro Stato membro, imponga esso stesso tale obbligo.

75. L'avvocato generale Jacobs ha affermato che «risulta tuttavia evidente dalla formulazione letterale dell'art. 8 A che questo articolo non è di per sé inteso all'armonizzazione delle normative degli Stati membri relative alla libera circolazione delle persone. Benché il termine del 31 dicembre 1992 sia ormai scaduto, il decorso di tale termine non può considerarsi produttivo di un simile effetto di armonizzazione» [67].

76. In quella causa, la Corte ha considerato che l'articolo in questione «(...) non può essere interpretato nel senso che, in difetto di misure adottate dal Consiglio entro il 31 dicembre 1992 per imporre agli Stati membri l'obbligo di rendere possibile l'affiliazione volontaria al loro regime previdenziale, in favore di persone precedentemente assoggettate al regime previdenziale obbligatorio di un altro Stato membro, quest'obbligo scaturisca automaticamente dal decorso del suddetto periodo. Invero, come ha osservato l'avvocato generale al punto 14 delle sue conclusioni, un tale obbligo presuppone l'armonizzazione delle normative degli Stati membri in materia previdenziale, armonizzazione che non esiste allo stato attuale del diritto comunitario» [68].

77. Lo stesso ragionamento va seguito a mio parere anche nella presente causa, con la differenza che le questioni per le quali è necessario adottare misure comuni di origine comunitaria o nazionale sono quelle

66 — V. la precedente nota 58.

67 — Paragrafo 11 delle conclusioni.

68 — Punti 16 e 17 della sentenza Baglieri citata alla nota 58.

attinenti all'armonizzazione delle legislazioni nazionali sul piano dell'attraversamento dei confini esterni della Comunità, della politica in materia di immigrazione, della concessione di visti e di asilo politico, nonché dello scambio di informazioni su questi temi. In conclusione, l'art. 7 A non può essere interpretato nel senso che imponga automaticamente, dopo la scadenza del termine del 31 dicembre 1992, la soppressione dei controlli di frontiera all'interno della Comunità.

C — *Quanto al senso e al carattere vincolante dell'art. 8 A del Trattato*

78. L'art. 8 A si inserisce, dopo la sua introduzione ad opera del Trattato di Maastricht, nella seconda parte del Trattato CE, dedicata alla cittadinanza dell'Unione. Con l'articolo in oggetto viene esplicitamente riconosciuto il diritto di ogni cittadino dell'Unione di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

a) Il ruolo dell'art. 8 A nel sistema normativo del Trattato

79. Viene affermato che l'art. 8 A del Trattato non ha di per sé alcun contenuto normativo indipendente ma costituisce soltanto una enunciazione generale e giuridicamente superflua che condensa in modo non vincolante quanto stabilito riguardo alla libera circolazione delle persone da altre, più specifiche disposizioni del diritto comunitario primario e derivato. In quest'ottica non si porrebbe la questione di far derivare effetti diretti dall'articolo in oggetto.

80. L'impostazione menzionata non mi trova consenziente per molte ragioni. Innanzi tutto esso svilisce la creazione del legislatore costituzionale comunitario, presentandola come inconsistente. Inoltre trascura la forza evolutiva del fenomeno comunitario, allorché invece questa forza si manifesta in modo evidente a tutti i livelli di sviluppo delle norme scritte e della giurisprudenza riguardo alla libera circolazione delle persone. Infine la ragione principale che determina la mia ostilità a detta tesi risiede proprio nella lettera e nello spirito dell'articolo controverso, dal quale ritengo derivino importanti motivi a favore del carattere originale, vincolante e fondamentale delle disposizioni in esso contenute.

81. Non è un caso che gli estensori dell'articolo in oggetto ricorrano per la prima volta a un lessico *costituzionale*, utilizzando termini come «diritto» o «cittadino dell'Unione», che erano evidentemente assenti dal testo del Trattato prima della revisione di Maastricht. Fino a quel momento il legislatore comunitario aveva sistematicamente evitato di fare esplicito riferimento a diritti conferiti a persone fisiche o giuridiche, anche in fattispecie in

cui l'attribuzione di tali diritti era evidente [69].

82. Più in generale, il testo dei trattati istitutivi prima della revisione di Maastricht dava l'impressione che le persone non venissero considerate come soggetti di diritto, come autonomi titolari di diritti e di doveri, o quanto meno non direttamente; fruivano in modo riflesso delle conseguenze ad esse favorevoli della diretta applicazione di una norma comunitaria e, più in generale, della realizzazione degli obiettivi di natura economica dell'ordinamento giuridico comunitario. In linea di principio lo scopo primario della norma comunitaria era lo sviluppo della Comunità stessa e il successo delle sue aspirazioni fondamentali, anche nei casi in cui le persone erano direttamente implicate nell'ambito regolamentare della norma in oggetto, come, ad esempio, nel caso degli artt. 48 e ss. del Trattato.

83. Tale lacuna del diritto comunitario viene ad essere sanata dall'introduzione nel Trattato di disposizioni come quella dell'art. 8 A riguardo alla cittadinanza dell'Unione e ai diritti ad essa collegati. L'articolo in oggetto è pervaso della stessa *filosofia antropocentrica* che caratterizza le altre disposizioni della stessa unità. Una categoria di persone, i cittadini dell'Unione, divengono titolari di uno specifico diritto — nella causa che ci interessa, quello di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri — indipendentemente dalla circostanza che il godimento di tale diritto sia abbinato alla promozione di altre aspirazioni od obiettivi comunitari.

84. Ciò costituisce una delle differenze più sostanziali dell'art. 8 A rispetto agli artt. 48 e ss. del Trattato. Questi ultimi sancivano a favore dei cittadini degli Stati membri una possibilità di carattere *funzionale*, attribuita per essere esercitata in vista della realizzazione di un mercato comune, di cui l'agevolazione dei singoli nell'esercizio delle loro attività economiche doveva necessariamente rappresentare un elemento fondamentale. L'art. 8 A tutela invece a favore dei cittadini degli Stati membri (ormai nella loro qualità di cittadini dell'Unione) una possibilità di carattere *sostanziale*, e precisamente un diritto, nel vero senso del termine, il quale esiste per essere esercitato indipendentemente dallo scopo, a profitto del suo stesso titolare e non a profitto della Comunità e del perseguimento dei suoi obiettivi.

85. La differenza tra il precedente regime della libera circolazione e quello creato con l'introduzione dell'art. 8 A non si traduce pertanto in un semplice ampliamento, rationae personae, della cerchia di coloro che sono tutelati dal manto protettivo di tale libertà. In altre parole, l'art. 8 A non si limita solo a consacrare a livello istituzionale e a completare l'«acquis communautaire», quale si è formato fino a quel momento, inserendo nella cerchia delle persone che possono circolare liberamente

69 — È significativo l'esempio dell'art. 119 del Trattato, che impone di «assicurare» l'applicazione del principio della parità delle retribuzioni tra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile per uno stesso lavoro, senza fare esplicito riferimento a ciò che è evidente, cioè il diritto dei lavoratori allo stesso trattamento retributivo senza distinzioni basate sul sesso.

anche altre categorie di persone economicamente inattive. Esso sancisce infatti *un diritto di natura diversa, quello della circolazione in sé e per sé, come conseguenza della qualità di cittadino dell'Unione* e non come elemento ausiliario dell'unificazione europea, economica o meno.

86. Di conseguenza, la libertà di circolazione fine a se stessa e come elemento della qualità di cittadino europeo, e non come semplice condizione del mercato comune, non ha soltanto una portata normativa diversa. Essa differisce anche — e soprattutto — per quanto riguarda la *natura* dei diritti che conferisce ai soggetti di diritto e *l'intensità* con la quale deve essere assicurata dalle autorità comunitarie e nazionali. Questa constatazione renderà probabilmente necessaria una lettura «aggiornata» dei dati giurisprudenziali e normativi esistenti attualmente, che sono stati elaborati in conformità con la concezione classica del contenuto e dell'estensione del principio della libera circolazione, o addirittura il rovescimaneto di soluzioni consolidate, come quella relativa all'obbligo di presentare un passaporto o una carta d'identità quando si attraversano i confini interni della Comunità.

87. Tuttavia prima di esaminare, nell'ottica dell'art. 8 A del trattato CE, tale specifico problema, che costituisce il fulcro delle questioni pregiudiziali proposte, ritengo necessario chiarire che l'articolo in oggetto produce veramente effetti diretti nell'ordinamento giuridico comunitario.

b) Quanto all'effetto diretto dell'art. 8 A del Trattato

88. A favore del riconoscimento dell'effetto diretto milita, innanzi tutto, la formulazione letterale delle disposizioni in oggetto. Più in particolare, è peculiare la scelta espressiva dell'estensore dell'art. 8 A, n. 2, con il quale viene conferito al Consiglio il potere di adottare disposizioni «intese a facilitare» l'esercizio dei diritti di circolazione e di soggiorno di cui al n. 1 dello stesso articolo. Ne deriva, in conseguenza, che tali diritti sono già sorti, esistono e sono direttamente applicabili in virtù dell'art. 8 A, n. 1; l'intervento del Consiglio ha carattere sussidiario e non è elemento costitutivo dell'esercizio di quegli stessi diritti.

89. Si rivela utile, del resto, il rinvio alle conclusioni comuni della dottrina costituzionale europea. Il diritto spettante al cittadino di circolare liberamente all'interno dell'ordinamento giuridico è connesso con il diritto fondamentale della libertà personale, che costituisce il culmine dei diritti della persona. I diritti di questa categoria hanno come carattere comune quello di produrre direttamente i loro effetti giuridici fin dal momento in cui vengono consacrati in un testo costituzionale, senza che il loro esercizio dipenda necessariamente dall'adozione di misure specifiche da parte del legislatore o dell'amministrazione. La loro diretta applicazione è conseguenza della loro natura negativa (*status negativus*): il loro contenuto vincolante si configura sulla base dell'obbligo specifico fatto ai titolari del potere pubblico di evitare le misure o le azioni che possono incidere sulla sfera personale dei titolari del diritto. L'imposizione di limiti all'esercizio dei diritti in oggetto è certamente consentita, a condizione tuttavia che tali limitazioni siano giustificate e non colpiscano, nella sua essenza, il diritto della persona.

90. A mio parere, le conclusioni di cui sopra vanno trasposte anche al caso del diritto di libera circolazione e soggiorno sancito dall'art. 8 A del Trattato a favore dei cittadini dell'Unione. L'articolo in oggetto presenta la peculiarità di inserire nell'ordinamento giuridico comunitario un diritto puramente personale, strutturato in maniera corrispondente al diritto di libera circolazione che viene garantito sul piano costituzionale all'interno degli ordinamenti giuridici degli Stati membri. Esso produce pertanto effetti diretti, nel senso che impone alle autorità comunitarie e nazionali di rispettare il diritto di libera circolazione e soggiorno dei cittadini europei e, più precisamente, di non istituire limitazioni che colpiscano l'essenza di tale diritto. Le considerazioni esposte in precedenza valgono più specificamente per l'interpretazione di un passo dell'art. 8 A, n. 1, ai sensi del quale il diritto di libera circolazione e di soggiorno viene riconosciuto «fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dal presente trattato e dalle disposizioni adottate in applicazione dello stesso». È sufficiente questa riserva a mettere in dubbio il riconoscimento di effetto diretto all'art. 8 A? Ritengo di no. Tale frase non inficia il carattere diretto del diritto conferito, poiché non intacca la forma chiara e incondizionata delle disposizioni in esame. Come correttamente sottolinea la Commissione, la Corte, quando in precedenza è stata chiamata ad interpretare disposizioni del Trattato la cui applicazione era accompagnata da riserve generali, è giunta senza esitazione alla stessa conclusione [70]. È del resto caratteristica di ogni diritto riconosciuto da un ordinamento giuridico di non essere esercitato in modo incontrollato né a pregiudizio di altri diritti o interessi legittimi, ma di essere piuttosto soggetto ai limiti e alle condizioni che sono necessari per il corretto funzionamento del regime giuridico di cui fa parte.

91. Tuttavia l'introduzione della riserva di cui sopra nel testo dell'art. 8 A, n. 1, probabilmente definirà in altro modo la portata vincolante del diritto conferito di circolare e soggiornare liberamente. Più precisamente viene sostenuto che [71] il fatto che l'estensore dell'articolo in oggetto abbia previsto che tale diritto non sussiste in forma assoluta, ma «alle condizioni» contenute nel diritto comunitario primario e derivato, ha il seguente significato: non elimina gli effetti diretti di tale disposizione e tuttavia ne circoscrive l'efficacia entro un ambito che è già stato configurato dalle preesistenti norme di diritto comunitario relative alla libera circolazione delle persone. In altri termini, l'effetto diretto dell'art. 8 A non può condurre a superare i limiti che sono stati posti all'esercizio della libera circolazione delle persone, quale è sancita dagli artt. 48 e ss. del Trattato e dalle relative disposizioni di diritto derivato. Per quanto attiene alla questione che ci interessa, l'accoglimento di questa impostazione avrebbe come conseguenza che il diritto di circolare e di soggiornare liberamente all'interno della Comunità sarebbe riconosciuto a tutti i cittadini dell'Unione, ma alla condizione che vengano presentati un passaporto o una carta d'identità, ove tale condizione sia stabilmente prevista dalle norme di diritto derivato.

70 — Il più interessante è l'esempio dell'art. 48, che sancisce la libera circolazione dei lavoratori «fatte salve le limitazioni giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica». Sull'effetto diretto dell'art. 48 v. i precedenti paragrafi 27 e ss.

71 — V. le osservazioni svolte dalla Commissione nella sua memoria, al paragrafo 27 e ss.

92. So bene che il ragionamento menzionato trova qualche sostegno nella lettera dell'art. 8 A in oggetto. È tuttavia da respingere, perché non si concilia con lo spirito delle disposizioni in esame e con quanto precedentemente esposto in relazione alla speciale posizione e all'importanza fondamentale dell'art. 8 A nel sistema delle norme del Trattato CE, nell'ambito di una Comunità di natura generale e non solo economica.

93. Se i diritti sanciti dall'art. 8 A costituissero una mera ripetizione di quanto già riconosciuto dall'ordinamento giuridico comunitario mediante altre disposizioni riguardo alla libera circolazione delle persone, l'aggiunta dell'articolo controverso nel testo del Trattato, e soprattutto in una posizione così nevralgica, apparirebbe ingiustificata. È stato spiegato in precedenza che la cerchia delle persone alle quali veniva riconosciuta la libera circolazione per realizzare il mercato comune era stato ampliata in modo significativo, per mezzo della giurisprudenza e della legislazione derivata, già prima del Trattato di Maastricht, e comprendeva tutti i cittadini degli Stati membri e i loro familiari, indipendentemente dall'esercizio di un'attività economica, «a condizione che essi dispongano per sé e per i propri familiari di un'assicurazione malattia che copre tutti i rischi nello Stato membro ospitante e di risorse sufficienti per evitare che essi diventino durante il soggiorno un onere per l'assistenza sociale dello Stato membro ospitante» [72].

72 — Art. 1, n. 1, della citata direttiva 90/364.

94. Se seguissimo l'interpretazione particolarmente restrittiva dell'art. 8 A sopra menzionata e facessimo completamente dipendere l'applicazione dei diritti da esso riconosciuti dalle modalità e dalle condizioni classiche di applicazione del principio della libera circolazione, quali si configuravano prima della revisione di Maastricht, l'art. 8 A perderebbe gran parte del suo effetto utile. Esso non sembrerebbe avere altre conseguenze giuridiche che quella di estendere nella misura più ridotta una situazione favorevole, già preesistente all'epoca della Comunità economica europea, proteggendo ormai anche quei i cittadini comunitari che non dispongono di un'assicurazione malattia sufficiente e di risorse sufficienti.

95. L'art. 8 A tuttavia non è stato adottato solo per simili casi limite. È stato esposto in precedenza che esso opera sostanzialmente riconoscendo un diritto fondamentale a favore dei cittadini dell'Unione, di natura, intensità ed estensione che differiscono dagli effetti favorevoli prodotti dall'osservanza del classico principio comunitario sulla libera circolazione delle persone in virtù degli artt. 48 e ss. del Trattato o delle relative norme di diritto derivato. L'art. 8 A introduce un *superamento*, nel diritto comunitario, della concezione semantica costantemente seguita fino a quel momento del principio della libera circolazione. Per questo motivo non è sempre possibile trasporre l'«acquis communautaire» relativo al principio in questione anche nell'ambito dell'applicazione dell'art. 8 A del Trattato.

96. Se dunque l'attraversamento dei confini dipendeva sempre fino ad oggi dalla pre-

sentazione di un passaporto o di una carta d'identità, nel senso che tale presentazione costituiva una «condizione» ammessa dal diritto comunitario per l'esercizio della libera circolazione, ciò non significa che la specifica «condizione» regoli automaticamente e aggravi in un modo o nell'altro l'esercizio del diritto di libera circolazione e di soggiorno sancito dall'art. 8 A. Per trasporre questa «condizione» anche nell'ambito dell'applicazione dell'art. 8 A è necessario che non sussista una limitazione ingiustificata del diritto specifico concesso ai sensi di tale articolo, e che non venga intaccata l'essenza del diritto in oggetto. A mio parere questo è l'unico schema interpretativo dell'art. 8 A, n. 1 — e specialmente della riserva contenuta nello stesso riguardo a «limiti o condizioni» preesistenti — che mantiene inalterato l'«effetto utile» di detto articolo e ne mette in risalto il significato peculiare nel sistema delle norme del Trattato.

c) L'art. 8 A del Trattato e i controlli di frontiera all'interno della Comunità

97. Da quanto precede discende che l'art. 8 A del Trattato CE ha introdotto nello spazio giuridico comunitario un diritto fondamentale della persona, provvisto di effetto diretto, che consiste nella possibilità per i cittadini dell'Unione di circolare e soggiornare liberamente all'interno della Comunità. L'imposizione di limitazioni e condizioni all'esercizio di questo diritto è ammissibile se le relative misure sono giustificate e non colpiscono l'essenza del diritto. In quest'ottica si dovrà giudicare se sono consentiti, da un lato, le limitazioni e le condizioni che sono già state poste nel diritto comunitario in relazione alla libera circolazione delle persone — come la conosciamo fino ad oggi — e, dall'altro, i limiti che saranno posti in futuro dal legislatore comunitario. Va sottolineato che, come giustamente riconosce la Commissione nelle sue osservazioni, quando si esamina se una limitazione o una condizione siano conformi all'art. 8 A del Trattato, occorre tener conto del fatto che assicurare la libera circolazione e il libero soggiorno è una regola da interpretare in senso ampio, mentre i limiti imposti hanno carattere eccezionale e vanno interpretati ed applicati in senso restrittivo.

98. Con particolare riguardo alla questione dell'attraversamento delle frontiere interne della Comunità, a mio parere l'elemento caratteristico che distingue l'art. 8 A dal diritto comunitario della libera circolazione delle persone come era configurato in precedenza è il seguente: mentre in passato l'espletamento di controlli di frontiera sistematici e l'imposizione dell'obbligo di presentare un passaporto o una carta d'identità erano un ostacolo comune generalmente ammesso all'attraversamento dei confini, senza che si indagasse ulteriormente se tale limitazione fosse comunque giustificata, un'analoga impostazione *non è scontata* quando si tratta dell'applicazione dell'art. 8 A del Trattato. Più precisamente il regime dei controlli sistematici di frontiera può essere ritenuto ammissibile a condizione che il diritto alla libera circolazione di cui all'art. 8 A non sia ostacolato dall'esercizio di tali controlli e dall'imposizione dell'obbligo generale di presentare un documento di viaggio in occasione dell'attraversamento dei confini interni della Comunità, oppure che l'ostacolo in oggetto

sia comunque automaticamente giustificato e non colpisca l'essenza del diritto in oggetto.

99. Ritengo che, nel caso dell'art. 8 A, le condizioni ora esposte non sussistano. Innanzi tutto l'istituzione di limitazioni all'attraversamento dei confini interni costituisce chiaramente un ostacolo alla libera circolazione sancita dall'articolo in questione. Del resto — e questo è forse il dato più significativo — l'ostacolo in oggetto colpisce il diritto derivante dall'art. 8 A in modo chiaramente più intenso di quanto colpisse la situazione giuridica dei cittadini comunitari che si trasferivano da uno Stato membro all'altro nel periodo precedente all'introduzione di tale articolo.

100. Ricordo che, nel caso dell'applicazione degli artt. 48 e ss., lo scopo finale del riconoscimento della libera circolazione in capo ai cittadini degli Stati membri consisteva nel consentire agli stessi di trasferirsi in un altro Stato membro, purché tale trasferimento fosse utile al mercato comune [73]. L'obiettivo dell'incentivazione del mercato comune (sia con la prestazione di lavoro e di servizi, sia con il consumo di beni e servizi) non viene compromesso in modo rilevante per il solo fatto che gli emigranti vengono obbligati, in via generale, a presentare un passaporto o una carta d'identità. Per questo motivo l'obbligo corrispondente, nonostante costituisca un ostacolo alla libera circolazione, non è mai stato ritenuto contrario agli artt. 48 e ss. del Trattato CEE.

101. Al contrario, l'istituzione dello stesso identico ostacolo per l'esercizio del diritto di cui all'art. 8 A colpisce tale diritto in modo chiaramente più pesante. Il libero attraversamento dei confini rappresenta *in sé e per sé* una componente importante del diritto alla libera circolazione del cittadino, e non solo il mezzo per la realizzazione del mercato comune [74]. L'ostacolo in questione sembra colpire lo stesso titolare del diritto, vale a dire il cittadino dell'Unione, poiché non gli consente di sfruttare tutte le possibili conseguenze giuridiche favorevoli di tale diritto [75]. Del resto, la possibilità di circolare (in linea di principio) senza controlli nel territorio geografico di un ordinamento giuridico costituisce parte integrante della qualità di cittadino di tale ordinamento giuridico. In quest'ottica, il cittadino dell'Unione si trova nella stessa posizione del cittadino di uno Stato membro. Come è problematico, dal punto di vista del diritto costituzionale, suddividere il territorio nazionale in zone per il cui attraversamento vengano espletati controlli generali e sistematici sui cittadini e venga ogni volta richiesta la presentazione di un documento d'identità, analoghi dubbi solleva, dal punto di vista dell'attuale diritto

73 — Anche il mero soggiorno in un altro Stato membro diverso da quello di appartenenza, da parte di una persona che non lavora ma possiede redditi, costituisce un interesse economico dal punto di vista del diritto comunitario, poiché tale persone non può che consumare beni o ricevere servizi. In quest'ottica, la libera circolazione riconosciuta quasi a ogni persona, anche a chi non esercita alcuna attività, ha un effetto economico collegato con il mercato comune.

74 — V. la mia precedente analisi sulla differenza tra diritto alla libera circolazione funzionale e sostanziale.

75 — Questa tesi non potrebbe essere sostenuta anche nel caso degli artt. 48 e ss.. Gli ostacoli esistenti all'attraversamento non controllato dei confini non toccano la sostanza dei «diritti» derivanti dalla libera circolazione.

comunitario, il mantenimento di siffatti controlli generali nell'applicazione dell'art. 8 A.

102. Di conseguenza — almeno sul piano dei principi — l'organizzazione di controlli sistematici per ogni cittadino dell'Unione che attraversi i confini interni della Comunità e l'imposizione allo stesso dell'obbligo generale di presentare un passaporto o una carta d'identità costituiscono ostacoli che colpiscono nella sua essenza il diritto sancito dall'art. 8 A del Trattato CE, e che non sono *automaticamente* ammissibili e giustificati.

103. Ciò non significa tuttavia che l'imposizione di simili ostacoli sia inconcepibile. L'effetto diretto dell'art. 8 A non può essere inteso nel senso che esso conferisca ad ogni cittadino dell'Unione la facoltà di attraversare *sempre* i confini senza presentare una carta d'identità o un passaporto. La soppressione *generale* dei controlli di frontiera all'interno della Comunità non discende dall'art. 8 A del Trattato, soprattutto perché, come abbiamo visto, non viene imposta direttamente dall'art. 7 A dello stesso [76], che affronta la medesima questione nella sua dimensione generale.

104. L'art. 8 A si limita a istituire, in capo ai titolari del potere pubblico, un obbligo specifico di astenersi da misure o azioni che costituiscano ostacoli eccessivi all'esercizio del diritto sancito in tale articolo, salvo che gli ostacoli in oggetto soddisfino determinati criteri per essere ritenuti conformi al diritto comunitario. Questi criteri, a mio parere, sono uguali a quelli formulati in sede giurisprudenziale riguardo agli artt. 48 e ss. del Trattato [77]. Non è tuttavia scontato che l'applicazione dei criteri controversi in relazione all'art. 8 A conduca agli stessi effetti che si sono desunti quando le norme da applicare erano soltanto gli artt. 48 e ss. del Trattato. Come è stato illustrato in precedenza, ritengo che il contenuto degli art. 8 A e 48 e ss. del Trattato non sia identico. Di conseguenza, un ostacolo alla libera circolazione che era ritenuto ammissibile dal punto di vista del diritto comunitario in virtù degli artt. 48 e ss. potrà essere giudicato incompatibile con il diritto comunitario perché colpisce il diritto derivante dall'art. 8 A.

105. Applicando nell'ambito dell'art. 8 A la giurisprudenza già citata [78], si deve ritenere che ogni ostacolo che possa «ostacolare o scoraggiare» l'esercizio dei diritti garantiti dall'articolo controverso è compatibile con il diritto comunitario in primo

76 — La Commissione sostiene con grande enfasi il suo ragionamento a proposito dell'argomento per cui l'art. 8 A non può avere di per sé solo un ambito regolamentare più ampio di quello che hanno insieme gli artt. 8 A e 7 A. In linea di principio questa impostazione è corretta. In realtà, se l'art. 7 A, che introduce l'obbligo comunitario di realizzare uno spazio senza confini interni e quindi l'obbligo di sopprimere in via generale i controlli di frontiera, non produce effetti diretti, lo stesso obbligo non può ricevere un carattere vincolante più intenso in via indiretta dall'applicazione dell'art. 8 A. Tuttavia la Commissione trae dalla sua corretta osservazione delle conclusioni errate, poiché ritiene che lo *status quo* normativo che precedeva l'art. 8 A, vale a dire l'imposizione dell'obbligo generale di presentare un passaporto o una carta d'identità, dal momento che non viene radicalmente mutato nel suo complesso tramite l'art. 7 A, continui a valere inalterato senza essere minimamente influenzato dall'introduzione dell'art. 8 A nel testo del Trattato.

77 — L'uso degli stessi criteri evidenzia la relazione che lega l'art. 8 A con gli artt. 48 e ss. del Trattato. Il primo costituisce senz'altro, come esposto in precedenza, un superamento dello *status quo* che si era creato a proposito degli artt. 48 e ss., e per questo motivo i dati del diritto comunitario preesistenti all'art. 8 A non possono essere trasposti tali e quali e automaticamente nell'ambito dell'art. 8 A. Ciò non significa tuttavia che tali dati siano inutili ai fini dell'interpretazione e dell'impostazione pratica dell'art. 8 A. È vero piuttosto il contrario: questi dati sono importanti per la comprensione concettuale e per l'applicazione dello stesso, nella misura in cui esso occupa nel sistema del Trattato CE una posizione corrispondente a quella ricoperta nel sistema del Trattato CEE dagli artt. 48 e ss..

78 — V. i precedenti paragrafi 28 e 29.

luogo se si applica senza discriminazioni, in secondo luogo se è giustificato da motivi imperativi di interesse pubblico, in terzo luogo se è idoneo a raggiungere lo scopo perseguito e in quarto luogo se non è vincolante oltre quanto è necessario per il raggiungimento di tale scopo. Nell'ottica di questi criteri dovrà essere analizzata la compatibilità con il diritto comunitario dei controlli ai confini interni della Comunità, nonché l'imposizione dell'obbligo generale di presentare una carta d'identità o un passaporto.

106. Sotto un certo punto di vista, le menzionate limitazioni generali all'attraversamento dei confini soddisfano i criteri elencati in precedenza e devono essere ritenute conformi all'art. 8 A del Trattato e più in generale al diritto comunitario. Questa conclusione si fonda per lo più sugli stessi motivi in base ai quali in precedenza si è accertato che l'art. 7 A non produce effetti giuridici diretti. L'assenza di un meccanismo di controllo dei confini esterni della Comunità, che consentirà il completo controllo delle persone che vi accedono, giustifica l'espletamento di controlli ai confini interni per motivi di interesse pubblico comunitario e nazionale. Più precisamente, l'imposizione dell'obbligo generale di presentare un passaporto o una carta d'identità non solo non crea discriminazioni, ma per di più appare idonea alla realizzazione dell'interesse pubblico perseguito senza imporre vincoli eccessivi ai titolari del diritto di libera circolazione in modo sproporzionato rispetto all'effetto perseguito.

107. Ritengo tuttavia più corretta un'impostazione leggermente diversa. Non contesto che l'assenza di un efficace sistema comunitario di controllo dei confini esterni giustifichi, in linea di principio, il mantenimento di controlli ai confini interni, che vengono realizzati nel modo più efficace imponendo a ogni persona che intende attraversare il confine di presentare un passaporto o una carta d'identità. Tuttavia, questa conclusione è incontestabile? *In altri termini, le lacune e le manchevolezze dell'ordinamento giuridico comunitario sono sufficienti a giustificare l'istituzione di un ostacolo generale e universale, la cui necessità, idoneità e proporzionalità in senso stretto non possono essere in nessun caso contestate dai titolari del diritto di libera circolazione? Ritengo di no.*

108. È preferibile, nella presente fase dell'unificazione europea e dal punto di vista dell'interpretazione sistematica del diritto comunitario, dare al giudice nazionale la possibilità di esaminare caso per caso, nell'ambito della disamina ad hoc della controversia sottoposta al suo giudizio, se una limitazione imposta in relazione all'attraversamento dei confini interni della Comunità risponda ai criteri giurisprudenziali menzionati, se dunque il controllo di frontiera, nelle specifiche condizioni in cui è svolto, sia conforme all'art. 8 A del Trattato. Infatti l'assenza di un meccanismo comunitario efficace riguardo all'attraversamento dei confini esterni, meccanismo

che renderebbe possibile la soppressione delle limitazioni ai confini interni della Comunità, non significa necessariamente che non esistano corrispondenti meccanismi non comunitari, configurati nell'ambito del diritto internazionale pubblico o della cooperazione intergovernativa degli Stati membri, la cui applicazione consente, in punti geografici particolari, la riduzione o la soppressione di tali limitazioni.

109. L'osservazione che precede non è meramente ipotetica. Posso citare ad esempio di tale meccanismo non comunitario per il controllo dei confini esterni quello creato dagli accordi di Schengen. So bene che l'interpretazione di tali accordi non ricade nell'ambito della competenza della Corte, né è mia intenzione occuparmi della loro interpretazione. Tuttavia la relativa questione rientra nella competenza del giudice nazionale. Il centro del problema è dunque in quale misura il giudice nazionale possa utilizzare questo «acquis non communautaire» per una più completa applicazione di una norma comunitaria fondamentale quale è l'art. 8 A. Si dovrà pertanto esaminare in modo globale e senza limitarsi alla sfera delle norme comunitarie, l'ambito di fatto e di diritto entro il quale un cittadino dell'Unione intende attraversare i confini di uno Stato membro provenendo da un altro Stato membro, e in seguito decidere (eventualmente) che, alla luce di questi *specifici* elementi di fatto e di diritto, l'assoggettamento della persona in questione a un controllo di frontiera sistematico e all'obbligo di presentare un passaporto o una carta d'identità costituisce un ostacolo eccessivo al diritto di libera circolazione, che non è giustificato da «motivi imperativi di interesse pubblico» o che, in ogni caso, vincola quel particolare cittadino «oltre quanto è necessario per il raggiungimento dello scopo che rientra nell'interesse pubblico».

110. Questa soluzione presenta importanti vantaggi.

111. In primo luogo, essa mette in risalto nel modo più efficace possibile il contenuto dell'art. 8 A del Trattato, ampliando la sfera dei diritti dei cittadini dell'Unione nonostante la mancanza di un meccanismo comunitario di controllo dei confini esterni. Sarebbe spiacevole far gravare sui cittadini le conseguenze causate dall'inerzia degli organi legislativi comunitari o dall'atteggiamento negativo degli Stati membri riguardo al progresso dell'unificazione europea nel settore della libera circolazione delle persone.

112. In secondo luogo, riesce a limitare (eventualmente) alcuni ostacoli alla libertà di movimento dei cittadini senza mettere a repentaglio altre priorità dell'unificazione europea e senza compromettere i diritti intangibili degli Stati membri per quanto riguarda il controllo delle persone che si

trovano al loro interno [79], diritti riconosciuti dalla Corte già da molto tempo [80].

113. In terzo luogo eleva il giudice nazionale ad attivo tutore della libera circolazione delle persone, in particolare per quanto riguarda la questione dell'attraversamento dei confini interni della Comunità, dandogli la possibilità di desumere dalla più generale evoluzione del diritto quegli elementi che sono utili per la migliore applicazione della norma comunitaria [81].

114. In quarto luogo — ed è l'argomento più importante — è in sintonia con i futuri (secondo ogni probabilità) sviluppi del diritto comunitario primario, quali sono descritti nei relativi articoli del Trattato di Amsterdam e nei protocolli ad esso allegati. Più precisamente, il protocollo sull'integrazione dei «risultati» di Schengen nell'ambito dell'Unione europea è stato sottoscritto proprio per inserire nell'ordinamento giuridico comunitario quanto conseguito con gli accordi di Schengen riguardo ai controlli di frontiera, ai visti, all'asilo politico o allo scambio di informazioni di carattere personale. Ai sensi dell'art. 2, n. 1, di tale protocollo «a decorrere dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, l'*acquis* di Schengen (...) si applica immediatamente ai tredici Stati membri di cui all'art. 1 [82] (...)». In altri termini, il legislatore istituzionale comunitario non si limita a riconoscere, nei ricordati artt. 73 I e ss. del Trattato di Amsterdam, alcune competenze in capo alle istituzioni comunitarie per la progressiva instaurazione di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia; fa sì inoltre che la convergenza realizzata fino ad oggi, se anche al di fuori del diritto comunitario, venga sfruttata per un migliore progresso dell'unificazione europea. Ritengo che la soluzione da me sostenuta in precedenza riguardo alla possibilità del giudice nazionale di valutare, fra l'altro, anche gli effetti pratici dell'applicazione degli accordi di Schengen nel suo paese, prima di decidere se una limitazione nazionale all'attraversamento dei confini interni della Comunità sia o meno conforme all'art. 8 A, si inserisca nella stessa logica che ha ispirato la conferenza di Amsterdam nella firma del protocollo di cui sopra.

115. Restano da esaminare le conseguenze della soluzione proposta riguardo alle norme di diritto comunitario derivato già

79 — È stato spiegato in precedenza che la limitazione o la soppressione dei controlli di frontiera tra gli Stati membri presuppone la creazione di un efficace meccanismo di controllo degli altri confini degli Stati membri, la cui creazione sarà stata concordata o consentita dagli Stati membri che partecipano allo sforzo di eliminare i confini interni. Se tale risultato verrà raggiunto, gli Stati membri coinvolti non rischiano di essere costretti, a causa dell'abolizione dei controlli di frontiera fra loro esistenti, ad accogliere e ad ospitare cittadini indesiderati di paesi terzi. Dal momento che i controlli ai confini esterni degli Stati membri vengono espletati con modalità concordate a livello comune e che l'ingresso e il soggiorno dei cittadini di paesi terzi vengono organizzati secondo condizioni comunemente ammesse, non vi è la possibilità che entrino nel territorio di uno Stato membro, attraverso i confini intracomunitari, persone che lo stesso Stato membro non avrebbe comunque ammesso, per di più alle stesse identiche condizioni.

80 — V. le sentenze citate alla nota 42, causa 321/87, Commissione/Belgio, e 265/88, Messner, nonché la sentenza citata alla nota 41, causa C-68/89, Commissione/Paesi Bassi.

81 — Questa percezione «funzionale» delle norme non comunitarie come dati giuridici dai quali si possono desumere elementi per una migliore promozione della norma comunitaria non deve sorprendere. Poiché la norma comunitaria e quella non comunitaria hanno lo stesso campo di applicazione, la loro interpretazione e la loro applicazione congiunte sono conseguenza della necessità di una concezione complessiva del fenomeno giuridico e di una migliore amministrazione della giustizia. Allo stesso obiettivo mira del resto la Corte quando invita il giudice nazionale a interpretare le norme interne «alla luce» del diritto comunitario. V. ad esempio le sentenze 16 dicembre 1993, causa C-334/92, Wagner Miret (Racc. 1993, pag. I-6911), e 13 novembre 1990, causa C-106/89, Marleasing (Racc. 1990, pag. I-4135).

82 — Fanno eccezione il Regno Unito e l'Irlanda, Stati che fino ad oggi non hanno acconsentito ad assoggettarsi all'ambito normativo degli accordi Schengen.

esistenti, che ammettono la presentazione di un passaporto o di una carta d'identità come condizione generale per l'attraversamento dei confini nell'ambito dell'applicazione del principio della libera circolazione delle persone. Tali norme conservano il loro significato pratico, perché delimitano *l'ostacolo più gravoso possibile* che può essere imposto ai cittadini dell'Unione che attraversano i confini interni della Comunità. Tuttavia non vanno più interpretate nel senso che l'imposizione dell'obbligo di presentare un passaporto o una carta d'identità sia sempre legittima e costituisca in qualunque circostanza una limitazione ammessa della libertà personale dei cittadini europei. Al contrario, tale obbligo deve essere giustificato e questa affermazione, a livello del diritto comunitario puro, non sembra essere messa in dubbio a causa della mancanza di un sistema comunitario di controllo dei confini esterni; tuttavia non è escluso che il funzionamento effettivo di un corrispondente meccanismo di controllo non comunitario — questione rimessa all'apprezzamento del giudice nazionale — renda tale obbligo contrario ai precetti fondamentali dell'art. 8 A del Trattato.

116. Questa lettura «aggiornata» delle vigenti disposizioni del diritto comunitario derivato e la trasposizione così operata del loro contenuto precettivo, pur conducendo al sovvertimento di uno *status quo* normativo stabilizzato, non deve sorprendere. È una conseguenza degli sviluppi all'interno dell'ordinamento giuridico comunitario e del progresso realizzato con il Trattato di Maastricht verso l'obiettivo dell'unificazione europea.

117. Ad ogni modo, nonostante gli importanti elementi che, a mio avviso, sono derivati dall'introduzione dell'art. 8 A nel diritto comunitario primario, non ritengo che il caso del signor Wijsenbeek, di cui si occupa il giudice della causa principale, si presti a costituire un esempio di attraversamento dei confini interni della Comunità che dovrebbe essere consentito senza alcuna limitazione. Come è stato esposto, l'art. 8 A proibisce l'imposizione di ostacoli all'esercizio della libera circolazione, a meno che gli ostacoli in oggetto rispondano a determinati criteri e siano quindi ritenuti legittimi dal punto di vista comunitario. Sono dell'opinione che l'espletamento del controllo di frontiera previsto dal decreto olandese sugli stranieri non costituisca, nella causa in esame, una violazione dell'art. 8 A del Trattato, almeno alla luce dei dati di diritto e di fatto esposti nell'ordinanza di rinvio del giudice a quo e non contestati. Più precisamente, l'imputato nella causa principale ha tentato di attraversare i confini provenendo dalla Francia senza assoggettarsi a controllo e senza attenersi all'obbligo previsto sul piano comunitario di presentare un passaporto o una carta d'identità. Alla data dei fatti in oggetto, pur essendo stato messo in applicazione il Trattato di Maastricht, non era tuttavia stato creato, come non risulta creato a tutt'oggi, il meccanismo comunitario concernente il controllo dei confini esterni, i visti, la concessione di asilo ecc., meccanismo che renderebbe le limitazioni di cui sopra ingiustificate ed eccessive. Inoltre non sono stati addotti, dal giudice a quo o dalle parti che hanno presentato osservazioni, altri elementi specifici tali da far concludere che l'imposizione di un controllo di frontiera era, nell'ambito della fattispecie, illegittimo [83]. In ogni caso, quest'ultima questione rientra nella competenza esclusiva del giudice a quo, e le mie osservazioni hanno carattere indicativo e ipotetico.

83 — Nel periodo in questione gli accordi di Schengen, invocati dall'imputato nella causa principale, non avevano ancora cominciato a produrre tutti i loro effetti.

VI — Conclusione

118. Alla luce di quanto esposto, propongo alla Corte di risolvere le questioni pregiudiziali proposte nel modo seguente:

Un cittadino di uno Stato membro che rientri nello stesso, proveniente da un altro Stato membro, gode del diritto di libera circolazione sancito dall'art. 8 A del Trattato CE.

«a) Nella presente fase dell'unificazione europea, gli artt. 7 A e 8 A del Trattato CE non possono essere interpretati nel senso che impongano la soppressione automatica, completa e generale dei controlli sistematici di frontiera in occasione dell'attraversamento dei confini interni della Comunità da parte di un cittadino di uno Stato membro.

b) L'art. 8 A del Trattato CE osta a ogni limitazione che abbia come effetto di ostacolare o scoraggiare l'esercizio del diritto alla libera circolazione sancito dallo stesso articolo — è considerata una limitazione del genere anche l'imposizione dell'obbligo di presentare un passaporto o una carta d'identità in occasione dell'attraversamento dei confini interni della Comunità, obbligo la cui violazione dà origine a sanzioni penali — a meno che la limitazione in parola sia applicata senza discriminazioni, sia idonea al raggiungimento dello scopo perseguito e non sia vincolante oltre quanto necessario per il raggiungimento di tale scopo».