CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN MISCHO

presentate il 12 ottobre 1989 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Il sig. Lothar Messner, cittadino della Repubblica federale di Germania, residente in Germania, ha soggiornato in Italia al fine di espletare attività di consulente a favore della filiale italiana di un'impresa tedesca dalla quale esso dipende.

2. Risulta dal fascicolo del procedimento nazionale che il Messner è entrato in Italia il 27 aprile 1987 e che l'8 maggio ha segnalato al commissariato della polizia di stato di Volterra il furto della sua autovettura. Con rapporto in data 4 giugno 1987 la polizia ha informato l'autorità giudiziaria (il pretore) che il Messner non aveva effettuato, nei tre giorni dal suo ingresso in Italia, la prescritta dichiarazione di soggiorno.

3. Nell'ambito di tale procedimento giudiziario, il pretore pone la seguente questione alla Corte:

« Se il combinato disposto degli artt. 3, lett. c) e 56, 1° comma, del trattato possa essere interpretato nel senso di ritenere legittima l'imposizione da parte dell'Italia ai cittadini di altro Stato membro della CEE dell'obbligo di effettuare la dichiarazione di soggiorno, nei tre giorni dall'ingresso nel territorio, facendone discendere, in difetto, la comminazione di una sanzione penale, tenuto conto che nessun concreto motivo di ordine pubblico o di sicurezza o di sanità può ritenersi presiedere ad un simile feudale obbligo di natura e scopo palesemente vessatorio e di chiara ispirazione xenofoba ».

4. Osserviamo in primo luogo che la questione riguarda esclusivamente l'obbligo di dichiarazione imposto direttamente ai cittadini di altri Stati membri e non gli obblighi imposti dalla normativa italiana agli albergatori, ospedali, privati, ecc., in relazione al soggiorno degli stranieri.

5. La disposizione sulla cui base è stata promossa l'azione giudiziaria contro il Messner è l'art. 142 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (nel prosieguo: il « TULPS »), il quale dispone quanto segue:

« Gli stranieri hanno l'obbligo di presentarsi, *entro tre giorni dal loro ingresso nel territorio dello stato*, all'autorità di pubblica sicurezza del luogo ove si trovano, per dare contezza di sé e fare la dichiarazione di soggiorno. Lo stesso obbligo spetta agli stranieri, ogni qualvolta trasferiscono la loro residenza da uno ad altro comune dello stato. Gli stranieri di passaggio che si trattengono per diporto nel territorio dello stato, per un tempo non superiore a due mesi, devono fare soltanto la prima dichiarazione d'ingresso ».

* Lingua originale: il francese.

6. L'art. 17 del TULPS stabilisce le sanzioni:

« Le contravvenzioni alle disposizioni di questo testo unico, per le quali non è stabilita una pena ovvero non provvede il codice penale, sono punite con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a 80 000 LIT ».

L'importo massimo dell'ammenda è stato successivamente portato a 400 000 LIT.

7. Successivamente [1] l'obbligo per i cittadini degli altri Stati membri di segnalare la loro presenza alla polizia è stato mantenuto solo per i lavoratori dipendenti ed i prestatori o destinatari di servizi che entrano nel paese con l'intento di restarvi per un periodo inferiore o uguale a tre mesi. Coloro che si stabiliscono in Italia con l'intento di esercitarvi un'attività per un periodo superiore a tre mesi sono infatti tenuti a richiedere una « carta di soggiorno di cittadino di uno Stato membro delle Comunità europee ». In tal modo le autorità competenti sono quindi informate della presenza di queste persone nel territorio nazionale.

8. Esaminiamo in primo luogo se in linea di principio la normativa di cui trattasi sia compatibile con il diritto comunitario.

A — In relazione al principio

9. Il Messner ha soggiornato in Italia o in quanto dipendente o in quanto prestatore di servizi. Orbene, nella misura in cui esse sono rilevanti nella fattispecie, le norme comunitarie applicabili a questi due tipi di situazioni si fondano su principi identici.

10. Risulta in primo luogo dall'art. 8 della direttiva del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 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 (GU L 257 del 19.10.1968, pag. 13), che:

« 1. Gli Stati membri riconoscono il diritto di soggiorno sul loro territorio, senza che sia necessario il rilascio della carta di soggiorno:

a) al lavoratore che esercita un'attività subordinata di una durata prevista non superiore a tre mesi (...).

2. In tutti i casi indicati nel paragrafo 1, *le autorità competenti dello stato ospitante possono imporre al lavoratore di segnalare la sua presenza sul territorio* ».

11. In secondo luogo, l'art. 4, paragrafo 2, della direttiva del Consiglio 21 maggio 1973, n. 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 (GU L 172 del 28.6.1973, pag. 14), stabilisce che:

« Per i prestatori e per i destinatari di servizi il diritto di soggiorno corrisponde alla durata della prestazione.

1 — Vedansi gli artt. 1, 2 e 3 del decreto del presidente della Repubblica 30.12.1965, n. 1656 (GURI n. 55 del 3.3.1966), modificato dalla legge 4.4.1977, n. 127 (GURI n. 105 del 19.4.1977.

Se la prestazione ha durata superiore a tre mesi, lo Stato membro in cui tale prestazione è effettuata rilascia un permesso di soggiorno per comprovare tale diritto.

Se la prestazione ha durata inferiore o uguale a tre mesi, la carta d'identità o il passaporto in virtù del quale l'interessato è entrato nel territorio dello Stato membro equivale a un documento di soggiorno. *Tuttavia, lo Stato membro può imporre all'interessato di notificare la sua presenza nel territorio* ».

12. In quanto quindi la situazione a livello della normativa comunitaria è perfettamente chiara, non sorprende che la Corte, nella sentenza 7 luglio 1976, causa 118/75, Watson e Belmann (Racc. pag. 1185), abbia ritenuto quanto segue:

« — Il diritto comunitario (...) non ha soppresso la competenza degli Stati membri a prendere i provvedimenti atti a consentire alle autorità nazionali di essere costantemente e tempestivamente informate circa i movimenti della popolazione sul loro territorio.

— A norma degli artt. 8, n. 2, della direttiva 68/360/CEE, e 4, n. 2, della direttiva 73/148/CEE, le autorità competenti degli Stati membri possono prescrivere, per i cittadini degli altri Stati membri, l'obbligo di denunciare la loro presenza alle autorità dello stato in cui si trovano.

— Detto obbligo non costituisce, di per sé, una violazione delle norme sulla libera circolazione delle persone » (punti 17 e 18 della motivazione) ».

13. Si può certamente comprendere la reazione del pretore di Volterra, che considera le disposizioni di cui trattasi incompatibili con il crescente sentimento dei cittadini degli Stati membri di appartenere ad una vera Comunità dei popoli e di non essere più stranieri, nel vero senso del termine, in nessuno degli altri undici paesi.

14. D'altra parte dalla volontà dei governi degli Stati membri di conseguire per quanto possibile l'abolizione completa del controllo delle persone alle frontiere deriverà probabilmente il mantenimento di talune formalità all'interno dei paesi, al fine di poter ritrovare la traccia dei delinquenti di ogni categoria e di consentire alle autorità nazionali di conoscere le persone che esercitano in via temporanea attività economiche nel territorio nazionale.

15. A fronte di un provvedimento quale quello della fattispecie, la Corte non è tuttavia tenuta a prenderne semplicemente atto. Infatti, come essa ha ricordato al punto 18 della motivazione della sentenza Watson e Belmann, una violazione delle norme sulla libera circolazione

« potrebbe tuttavia risultare dalle formalità di legge suaccennate, qualora le modalità di controllo cui tali formalità mirano siano concepite in modo da limitare la libertà di circolazione voluta dal trattato o il diritto, conferito dal trattato ai cittadini degli Stati membri, di recarsi e di soggiornare sul territorio di qualsiasi altro Stato membro, per gli scopi contemplati dal trattato ».

16. Va ancora esaminato se un termine troppo breve per effettuare questa dichiara-

zione di ingresso nonché una sanzione troppo grave in caso di infrazione a tale norma non limitino la libertà di circolazione.

B — Rispetto al termine

17. Nella sentenza Watson e Belmann, codesta Corte ha dichiarato:

« per quanto riguarda, più particolarmente, il termine per la notifica d'ingresso del cittadino straniero, potrebbe ravvisarsi una violazione del diritto comunitario *solo se il termine prescritto non è contenuto entro limiti ragionevoli* » (punto 19 della motivazione).

18. Orbene, non è certamente facile determinare quale sia un termine ragionevole. Per il governo italiano

« il termine di tre giorni per presentarsi alle autorità di pubblica sicurezza non è irragionevole: esso sembra invero rappresentare un giusto contemperamento delle esigenze dello straniero che ha fatto ingresso nel territorio nazionale, con le finalità di conoscenza e di tutela che la norma vuole soddisfare » [2].

A fine comparativo appare utile esaminare quale sia la situazione negli altri Stati membri.

19. Uno solo di essi, ossia la Germania, ha una normativa più restrittiva dell'Italia. In questo paese infatti la dichiarazione di arrivo deve intervenire « senza ritardo » (« unverzüglich ») (tuttavia tale disposizione vale soltanto per i soggiorni superiori a un mese e inferiori a tre mesi, effettuati al fine dell'esercizio di un'attività lucrativa).

20. In tutti gli altri Stati membri la normativa è più liberale. In Irlanda e in Francia non si esige alcuna dichiarazione di ingresso. Nel Regno Unito la normativa attualmente in vigore prevede una dichiarazione di ingresso da farsi nel termine di sette giorni, ma le autorità competenti non la richiedono dai cittadini degli altri Stati membri. Nella Danimarca il lavoratore autonomo o dipendente che soggiorna per un periodo inferiore a tre mesi può limitarsi ad una dichiarazione presso le autorità fiscali. Tuttavia non è prescritto alcun termine per questa dichiarazione. Negli altri Stati membri una dichiarazione di ingresso deve essere effettuata entro otto giorni (Belgio, Grecia, Lussemburgo, Paesi Bassi), dieci giorni (Portogallo) o quindici giorni (Spagna).

21. Per valutare la ragionevolezza o meno del termine di tre giorni imposto dall'Italia, bisogna prendere anche in considerazione il fatto che questo termine incomincia a decorrere dal passaggio della frontiera. Orbene, può accadere normalmente che un viaggiatore proveniente dall'Europa del nord abbia bisogno di almeno due giorni per giungere ad un luogo situato a sud della penisola.

22. Deve quindi poter disporre del tempo necessario per informarsi delle diverse formalità amministrative inerenti al suo sog-

2 — Osservazioni della Repubblica italiana, pagg. 4 e 5.

giorno e per determinare a quale autorità debba rivolgersi per fare la dichiarazione di soggiorno. Secondo la grandezza della località, bisogna infatti indirizzarsi vuoi al sindaco vuoi al commissariato di polizia vuoi alla questura [3].

23. Infine ritengo che vada anche presa in considerazione la motivazione dell'obbligo di effettuare una dichiarazione di ingresso.

24. Nella misura in cui esso ha la finalità di rivelare la presenza di delinquenti stranieri in un determinato luogo del territorio nazionale, è evidentemente nell'interesse dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza che la loro presenza venga conosciuta dalle autorità nei termini più brevi. Ma non può dubitarsi che coloro che hanno qualcosa da rimproverarsi eviteranno senz'altro di effettuare una dichiarazione di ingresso. Per quanto li riguarda, il termine di tre giorni resterà quindi lettera morta.

25. Ma la norma giuridica ha anche la finalità più generale di « consentire alle autorità nazionali di essere costantemente e tempestivamente informate circa i movimenti della popolazione sul loro territorio » (vedasi punto 17 della motivazione della sentenza Watson e Belmann). A tal proposito, trattandosi di persone che rimarranno nel paese durante un periodo che può raggiungere i tre mesi, non mi pare che l'interesse pubblico sia gravemente compromesso se esse effettuano la dichiarazione otto o anche dieci giorni dopo il loro ingresso.

26. Per tutti questi motivi ritengo che il termine di tre giorni imposto dall'Italia non possa essere ritenuto « contenuto entro limiti ragionevoli », secondo l'espressione utilizzata nella sentenza Watson e Belmann.

C — Sulle sanzioni

27. In riferimento alle sanzioni che le autorità nazionali possono legittimamente applicare in tal caso troviamo preziosi criteri di valutazione nelle sentenze Watson e Belmann e Pieck [4].

28. Nei punti 20 e 21 della motivazione della sentenza Watson e Belmann la Corte ha precisato quanto segue:

« tra le sanzioni comminate per l'inosservanza delle formalità prescritte per la notifica e per la registrazione, è indubbiamente in contrasto con la disciplina comunitaria l'*espulsione dei soggetti tutelati dal diritto comunitario,* in quanto tale provvedimento costituisce la negazione del diritto stesso conferito e garantito dal trattato, come la Corte ha già affermato in altre occasioni.

Circa le altre penalità, quali l'ammenda e l'arresto, se le autorità nazionali hanno facoltà di comminare, per l'inosservaza dell'obbligo di notifica imposto agli stranieri, *sanzioni della stessa gravità di quelle previste per equivalenti infrazioni del diritto interno,* sarebbe tuttavia ingiustificato ricollegare a quell'inosservanza sanzioni talmente sproporzionate rispetto alla gravità dell'infra-

3 — B. Nascimbene: *Lo straniero nel diritto italiano,* Milano, Giuffré editore, 1988, pagg. 22-23.

4 — Sentenza 3 luglio 1980, causa 157/79, Regina/Stanislaus Pieck, Racc. pag. 2171.

zione da risolversi in un ostacolo alla libera circolazione delle persone ».

29. Nella sentenza Pieck la Corte ha precisato il suo punto di vista per quanto riguarda la pena detentiva. Al punto 20 della motivazione di tale sentenza si osserva infatti:

« (...) l'omissione, da parte di un cittadino comunitario cui si applica il regime della libera circolazione dei lavoratori, di munirsi della carta di soggiorno speciale contemplata dall'art. 4 della direttiva 68/360/CEE non può venir punita con una proposta di espulsione o con pene che possano essere anche detentive ».

30. In quel procedimento l'infrazione non era la stessa in quanto il contravventore aveva omesso di munirsi della carta di soggiorno. Può riconoscersi che, qualora uno straniero, come il Messner, ometta di effettuare la dichiarazione di ingresso, commette un'infrazione meno grave. Pertanto la pena detentiva va a fortiori esclusa in questo caso.

31. Rispetto all'ammontare dell'ammenda possono farsi le seguenti osservazioni. Le ammende contemplate negli altri Stati membri per sanzionare l'omessa dichiarazione variano tra il minimo di 60 e il massimo di 1 500 BFR in Belgio, il minimo di 250 e il massimo di 2 500 LFR nel Lussemburgo e si elevano al massimo a 5 000 HFL nei Paesi Bassi e 5 000 DM tedeschi in Germania.

32. La Commissione segnala nelle osservazioni scritte, a fine comparativo, che l'art. 11, 2° comma, della legge 24 settembre 1954, n. 1228 [5], punisce solo con l'ammenda fino a 10 000 LIT la violazione di un obbligo equivalente, imposto sia agli italiani che agli stranieri, quello cioè di chiedere la propria iscrizione nell'anagrafe del comune di dimora in seguito ad immigrazione dall'estero. Questa ammenda è stata successivamente portata a 50 000 LIT.

33. Mi sembra che questa disposizione costituisca un buon criterio di paragone al fine dell'applicazione del principio di « sanzioni della stessa gravità di quelle previste per equivalenti infrazioni del diritto interno » espresso dalla Corte nella sentenza Watson e Belmann. Poiché l'infrazione consistente nell'omettere la dichiarazione di ingresso non è certamente più grave di quella consistente nella mancata iscrizione nell'anagrafe del comune in caso di stabilimento definitivo, ritengo che un giudice nazionale, in caso di mancata effettuazione della dichiarazione di ingresso, non possa comminare un'ammenda superiore a quella che egli comminerebbe in caso di mancata iscrizione nell'anagrafe del comune.

34. Un'ammenda che può elevarsi nel massimo a 50 000 LIT (circa 1 500 BFR) non può essere considerata

« talmente sproporzionata rispetto alla gravità dell'infrazione da risolversi in un ostacolo alla libera circolazione delle persone » (sentenza Watson e Belmann, punto 21 della motivazione).

5 — GURI n. 8 del 12.1.1955.

35. In conclusione, propongo di risolvere nel modo seguente la questione sottoposta dal pretore di Volterra:

« Il diritto comunitario non osta in linea di principio ad una norma di diritto interno che imponga ai cittadini degli altri Stati membri di effettuare una dichiarazione di soggiorno.

Il termine fissato per l'adempimento di tale obbligo deve essere tuttavia ragionevole, il che non avviene nel caso di un termine di tre giorni che incomincia a decorrere dall'ingresso nel territorio.

L'ammenda contemplata per l'inosservanza di tale obbligo deve essere comparabile per natura e importo a quella che si applica ad un'infrazione equivalente, commessa da un cittadino nazionale ».