munito di sanzione penale in caso di inosservanza, di effettuare una dichiarazione di soggiorno entro tre giorni a decorrere dall'ingresso nel suo territorio, non è compatibile con le norme di diritto comunitario relative alla libera circolazione delle persone.

# RELAZIONE D'UDIENZA
## presentata nella causa C-265/88 *

## I — Antefatti e procedimento

Il sig. Lothar Messner, cittadino tedesco, è entrato in Italia il 27 aprile 1987 per espletare la sua attività di consulente a favore della filiale della ditta « Jug. Knauf », con sede in Germania, dalla quale esso stesso dipendeva.

Il 4 giugno 1987 il Commissariato della polizia di stato di Volterra ha denunciato il Messner all'autorità giudiziaria per aver violato l'art. 142 del R D 18 giugno 1931, n. 773, che approva il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (nel prosieguo « TULPS »), non avendo effettuato, nei tre giorni dal suo ingresso in Italia, la prescritta dichiarazione di soggiorno.

Ritenendo che l'interpretazione corretta del trattato di Roma sia necessaria alla soluzione della causa, la pretura di Volterra ha sospeso il procedimento ed ha sottoposto alla Corte, in applicazione dell'art. 177 del trattato CEE, la seguente questione pregiudiziale:

« 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 vessatori e di chiara ispirazione xenofoba ».

Conformemente all'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia della Comunità economica europea, sono state presentate osservazioni scritte:

— il 27 dicembre 1988 dalla Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Guido Berardis, membro del servizio giuridico;

* Lingua processuale: l'italiano

— il 5 gennaio 1989 dalla Repubblica italiana, rappresentata dall'avvocato dello Stato Ivo Braguglia.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di rinviare la causa alla Prima Sezione e di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

## II — Sintesi delle osservazioni scritte

Il *governo italiano* propone di rispondere affermativamente alla questione sottoposta dal giudice nazionale.

Esso sottolinea in primo luogo che la disposizione di cui all'art. 142 del TULPS di cui trattasi nella causa nazionale è una disposizione finalizzata alla tutela dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza. Essa consente alle autorità nazionali di essere tempestivamente informate dei movimenti degli stranieri nell'ambito del territorio nazionale, il che rappresenta non poco ai fini della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica, funzione che è rimasta nella competenza degli Stati membri.

A parere del governo italiano, l'obbligo di presentarsi, previsto dal citato art. 142, non attenta minimamente alla libertà di circolazione ed al diritto di soggiorno dei cittadini degli altri paesi della Comunità. A tal proposito, fa riferimento alla sentenza della Corte 7 luglio 1976 (causa 118/75, Watson e Belmann, Racc. pag. 1185). In questa sentenza la Corte ha riconosciuto che l'obbligo previsto dal citato art. 142 è in linea di principio compatibile con il trattato CEE e con il diritto comunitario derivato. Il governo italiano ritiene che le ragioni che condussero la Corte a tale conclusione rimangano tuttora valide e che, pertanto, la conclusione medesima sia da confermare nel presente procedimento.

Il governo italiano precisa inoltre che il termine di tre giorni per presentarsi all'autorità di pubblica sicurezza rappresenta 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.

Infine, secondo il governo italiano, la sanzione penale conseguente alla violazione dell'obbligo di presentazione non può essere considerata un ostacolo alla libera circolazione delle persone, tenuto conto della necessaria proporzionalità tra sanzione e gravità dell'infrazione, come sottolineato dalla Corte nella già citata sentenza 7 luglio 1976.

Quindi il governo italiano ritiene che le pertinenti norme del trattato CEE o del diritto comunitario derivato non vietino ad uno Stato membro di mantenere in vigore un obbligo di presentazione per i cittadini di altri Stati membri, quale quello previsto dal citato art. 142.

La *Commissione* ricorda in primo luogo che la Corte di giustizia si è già pronunziata sulla questione proposta nella citata sentenza 7 luglio 1976, nella quale ha dichiarato che l'obbligo imposto ai cittadini degli altri Stati membri di notificare la loro presenza nel territorio nazionale è in linea di principio compatibile con le disposizioni di

cui agli artt. 48-66 del trattato CEE, purché i termini posti per l'adempimento di tale obbligo siano contenuti in termini ragionevoli e le sanzioni comminate per la sua inosservanza non siano sproporzionate rispetto alla gravità dell'infrazione e non contemplino l'espulsione.

La Commissione esamina quindi i termini imposti per l'adempimento dell'obbligo e le sanzioni comminate per la sua inosservanza per verificare se, nella fattispecie, siano rispettati i limiti relativi alla ragionevolezza e alla proporzionalità.

A tal proposito, rispetto al termine fissato, la Commissione sottolinea che nell'attuale fase di sviluppo del mercato comune, in cui la circolazione delle persone aumenta continuamente, il termine di tre giorni può essere particolarmente difficile da rispettare.

Si tratta quindi di un termine troppo breve per consentire allo straniero di disporre del tempo necessario per informarsi sulle diverse formalità amministrative inerenti al suo soggiorno nello Stato che lo accoglie.

Infine il termine di tre giorni non appare nemmeno necessario per assicurare il controllo della presenza degli stranieri sul territorio nazionale in quanto tutti coloro che ospitano uno straniero in Italia sono obbligati a comunicare, entro 24 ore, l'arrivo o la partenza del viaggiatore. Grazie a tale disposizioni lo Stato italiano dispone già delle informazioni necessarie sulla presenza degli stranieri sul suo territorio, indipendentemente dalla dichiarazione personale dello straniero.

La Commissione ne conclude che il termine di tre giorni imposto agli stranieri per segnalare la loro presenza in Italia non è giustificato.

Per quanto riguarda le sanzioni connesse all'inosservanza della dichiarazione nel termine citato, la Commissione ricorda che la Corte, nella citata sentenza 7 luglio 1976, ha dichiarato che, se le autorità nazionali hanno facoltà di comminare, per l'inosservanza delle disposizioni relative alla dichiarazione di presenza degli stranieri, sanzioni analoghe a quelle applicabili ad equivalenti infrazioni del diritto interno, sarebbe tuttavia ingiustificato ricollegare a quell'inosservanza sanzioni talmente sproporzionate rispetto alla gravità dell'infrazione da risolversi in un ostacolo alla libera circolazione delle persone.

Orbene, nella fattispecie, secondo la Commissione, le sanzioni previste sono non solo più gravi rispetto a quelle comminate in caso di equivalenti violazioni del diritto interno, ma anche sproporzionate alla gravità dell'infrazione.

A titolo di esempio, la Commissione sottolinea che la sanzione comminata, agli stranieri ed agli italiani, per l'inosservanza dell'obbligo di iscrizione nell'anagrafe del comune di dimora in seguito ad immigrazione dall'estero è solo l'ammenda fino a 10 000 LIT, mentre quella comminata allo straniero per la mancata dichiarazione entro i tre giorni della sua presenza nel territorio italiano può giungere fino a ottantamila lire.

Quanto all'arresto fino a tre mesi per il cittadino di un altro Stato membro che non osservi l'obbligo di dichiarare la sua presenza nel territorio italiano entro tre giorni

dall'arrivo, la Commissione sottolinea che le sembra molto difficile sostenere che esso non costituisca una sanzione eccessiva e tale da costituire per definizione un ostacolo alla libera circolazione delle persone.

D'altra parte la Commissione fa valere che i cittadini comunitari non possono essere considerati come il resto degli stranieri, in quanto, grazie all'evoluzione del mercato interno ed alla collaborazione sempre più stretta fra le autorità nazionali, misure che un tempo potevano apparire giustificate per la tutela dell'ordine pubblico ora non lo sono più, quando si applicano nei confronti dei soggetti tutelati dal diritto comunitario.

In conclusione, la Commissione suggerisce di risolvere la questione sottoposta dal giudice nazionale nel senso che il diritto comunitario non si oppone a norme di diritto interno che impongano ai cittadini degli altri Stati membri un obbligo di dichiarazione di soggiorno, purché i termini posti per l'adempimento di tale obbligo siano ragionevoli e le sanzioni comminate per la sua inosservanza non siano sproporzionate e tali da risolversi in un ostacolo alla libera circolazione delle persone.

## III — Trattazione orale

Nel corso della trattazione orale, il rappresentante del governo italiano ha indicato che l'importo delle ammende comminate a coloro che non rispettino l'obbligo di dichiarare la loro presenza nel territorio italiano è stato aumentato, nell'ambito di un aumento generale degli importi delle ammende, al massimo di 400 000 LIT, conformemente all'art. 113 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (supplemento ordinario alla GURI n. 329, del 30.11.1981).

G. C. Rodríguez Iglesias,
giudice relatore