de tres días a partir del momento de la entrada en el territorio, sujeta a una sanción penal en caso de inobservancia, no es compatible con las disposiciones del Derecho comunitario relativas a la libre circulación de las personas.

INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto C-265/88 *

I. Hechos y procedimiento

El Sr. Lothar Messner, ciudadano alemán, entró en Italia el 27 de abril de 1987 para ejercer su actividad de asesor de la filial italiana de la empresa «Jug. Knauf», cuyo domicilio social se encuentra en Alemania y para la cual trabaja.

El 4 de junio de 1987, la comisaría de policía de Volterra denunció al Sr. Messner a la autoridad judicial por infracción del artículo 142 del Real Decreto nº 773, de 18 de junio de 1931, por el que se aprueba el «Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza» (Texto refundido de las leyes Italianas sobre seguridad pública, en lo sucesivo, «TULPS»), al no haber realizado la declaración de estancia prevista en dicho artículo, dentro de los tres días siguientes a su entrada en Italia.

Considerando que para la resolución de este litigio, es preciso que se interprete correctamente el Tratado de Roma, la Pretura de Volterra suspendió el procedimiento y, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, planteó al Tribunal de Justicia la cuestión prejudicial siguiente:

«¿Puede interpretarse lo dispuesto en la letra c) del artículo 3 en relación con el apartado 1 del artículo 56 del Tratado, en el sentido de que es lícito que Italia imponga a los nacionales de otro Estado miembro de la CEE la obligación de efectuar la declaración de estancia, dentro de los tres días siguientes a la entrada en su territorio, estableciendo la imposición de una pena para el caso de incumplimiento, habida cuenta de que, al parecer, no existe ningún motivo concreto de orden público, seguridad o salud públicas que ampare una obligación de tal índole de otra época, cuyos naturaleza y objetivo son claramente vejatorios y cuya inspiración es claramente xenófoba?»

Conforme al artículo 20 del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica Europea presentaron observaciones escritas:

— El 27 de diciembre de 1988, la Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. Guido Berardis, miembro de su Servicio Jurídico.

* Lengua de procedimiento: italiano.

— El 5 de enero de 1989, la República Italiana, representada por el Sr. Ivo Braguglia, Avvocato dello Stato.

Visto el informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió atribuir el asunto a la Sala Primera e iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba.

II. Resumen de las observaciones escritas

El *Gobierno italiano* propone que se conteste afirmativamente a la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional nacional.

Ante todo subraya que lo dispuesto en el artículo 142 del TULPS controvertido en el litigio principal, tiene la finalidad de proteger el orden y la seguridad públicos. Permite que, a su debido tiempo, se informe a las autoridades nacionales acerca de los movimientos de los extranjeros en el territorio nacional, lo cual constituye un elemento importante para la protección del orden y de la seguridad públicos, función ésta que todavía forma parte de la competencia de los Estados miembros.

En opinión del Gobierno italiano, la obligación de presentarse, prevista en el citado artículo 142, en forma alguna atenta contra la libertad de circulación y el derecho de residencia de los nacionales de otros Estados miembros de la Comunidad. Sobre el particular se refiere a la sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de julio de 1976 (Watson y Belmann, 118/75, Rec. 1976, p. 1185). En esta sentencia el Tribunal de Justicia reconoció que la obligación prevista en el citado artículo 142, en principio, es conforme con el Tratado CEE y con el Derecho comunitario derivado. El Gobierno italiano considera que las razones que indujeron al Tribunal de Justicia a adoptar esta resolución siguen siendo válidas y que, por lo tanto, en el presente asunto, procede resolver del mismo modo.

Asimismo, el Gobierno italiano precisa que el plazo de tres días establecido para presentarse ante la autoridad encargada de la seguridad pública constituye un justo equilibrio entre los requisitos que debe reunir el extranjero que penetra en territorio nacional y las finalidades que pretende alcanzar la norma sobre identificación y protección.

Por último, según el Gobierno italiano, la pena prevista para el supuesto de que no se observe la obligación de presentarse no puede considerarse como un obstáculo para la libre circulación de las personas, habida cuenta de que la misma respeta la proporcionalidad necesaria entre sanción y gravedad de la infracción, que resaltó el Tribunal de Justicia en la citada sentencia de 7 de julio de 1976.

Por consiguiente, el Gobierno italiano considera que las normas pertinentes del Tratado CEE o del Derecho comunitario derivado no prohíben que ningún Estado miembro mantenga vigente una obligación de pesentarse para los nacionales de otros Estados miembros, como la prevista en el citado artículo 142.

La *Comisión* recuerda ante todo que el Tribunal de Justicia ya se pronunció sobre la cuestión planteada en su citada sentencia de 7 de julio de 1976, en la que declaró que la obligación impuesta a los nacionales de otros Estados miembros de comunicar su presencia en el territorio nacional, es en principio compatible con lo dispuesto en los

artículos 48 a 66 del Tratado CEE, siempre y cuando el plazo en que deba cumplirse dicha obligación se fije dentro de unos límites razonables, las sanciones que comporte su inobservancia no sean desproporcionadas con respecto a la gravedad de la infracción y de las mismas no forme parte la expulsión.

A continuación, la Comisión examina los plazos impuestos para el cumplimiento de la obligación y las sanciones que su inobservancia lleva aparejada para verificar si, en el caso de autos, se respetan los límites relativos al carácter razonable y a la proporcionalidad.

Sobre el particular, en cuanto al plazo señalado, la Comisión subraya que en el estado actual de desarrollo del mercado común la circulación de personas va en continuo aumento, lo cual puede suponer gran dificultad en el respeto del plazo de tres días.

Según el criterio de dicha institución se trata también de un plazo demasiado corto para permitir que el extranjero disponga del tiempo necesario para informarse acerca de las diversas formalidades administrativas inherentes a su estancia en el Estado de acogida.

Por último, el plazo de tres días ni siquiera es necesario, según la Comisión, para garantizar el control de la presencia de extranjeros en territorio nacional, dado que todas aquellas personas que den alojamiento a un extranjero en Italia están obligadas a comunicar, dentro de las veinticuatro horas, la llegada o la salida del viajero. En virtud de tales disposiciones, el Estado italiano dispone ya de la información necesaria sobre la presencia de extranjeros en su territorio, independientemente de la declaración personal del extranjero.

De cuanto antecede infiere la Comisión que no está justificado el plazo de tres días impuesto a los extranjeros para notificar su presencia en Italia.

Por lo que se refiere a las sanciones que lleva aparejada la inobservancia de la declaración en el plazo citado, la Comisión recuerda que, en su citada sentencia de 7 de julio de 1976, el Tribunal de Justicia había declarado que, si bien las autoridades nacionales pueden aplicar sanciones a la inobservancia de las disposiciones relativas a la declaración de presencia de los extranjeros, comparables a las que se aplican a las infracciones nacionales de la misma naturaleza, no obstante, no está justificado que las mismas comporten una sanción tan desproporcionada con la gravedad de la infracción, que se convierta en obstáculo para la libre circulación de las personas.

Sin embargo, en el caso de autos, según la Comisión, las sanciones previstas son no sólo más graves que las impuestas en caso de infracción de las disposiciones equivalentes de Derecho interno, sino también desproporcionadas con la gravedad de la infracción.

Así pues, a modo de ejemplo, la Comisión resalta el hecho de que, por lo que a los extranjeros e italianos se refiere, la sanción por la inobservancia de la obligación de inscripción en el Registro del Municipio de estancia posteriormente a la inmigración del extranjero es sólo de 10 000 LIT como máximo, mientras que la impuesta al extranjero por falta de declaración dentro de los tres días de su presencia en territorio italiano puede ascender hasta 80 000 LIT.

En relación con la detención por un período que puede llegar a tres meses para el nacional de otro Estado miembro que incumpla la obligación de declarar su presencia en terri-

torio italiano dentro de los tres días a contar de su llegada, la Comisión subraya que le parece difícilmente sostenible que aquélla no sea una sanción excesiva que por definición puede constituir un obstáculo para la libre circulación de las personas.

Por otra parte, la Comisión alega que no se puede tratar a los ciudadanos comunitarios como al resto de los extranjeros, ya que, gracias a la evolución del mercado interior y a la colaboración cada vez más estrecha entre las autoridades nacionales, las medidas que anteriormente pudieran antojarse como justificadas para la protección del orden público ya no lo están actualmente, cuando se trata de aplicarlas a personas protegidas por el Derecho comunitario.

Por último, la Comisión sugiere que se conteste a la cuestión planteada por el Juez nacional que el Derecho comunitario no se opone a las normas de Derecho interno que imponen a los nacionales de los demás Estados miembros una obligación de declarar la estancia, con la condición de que los plazos señalados para el cumplimiento de dicha obligación sean razonables y que las sanciones previstas en caso de inobservancia no sean desproporcionadas ni puedan constituir un obstáculo para la libre circulación de personas.

III. Fase oral

Durante la vista, el representante del Gobierno italiano indicó que se había aumentado el importe de las multas que se imponen a los que no cumplen con la obligación de declarar su presencia en territorio italiano, en el marco de una subida general de los importes de las multas, hasta 400 000 LIT, de conformidad con el artículo 113 de la Ley nº 689, de 24 de noviembre de 1981 (suplemento ordinario de la GURI nº 329, de 30.11.1981).

G. C. Rodríguez Iglesias
Juez Ponente