nação de uma sanção penal em caso de incumprimento, de fazer uma declaração de estada nos três dias subsequentes à entrada no território, não é compatível com as disposições do direito comunitário relativas à livre circulação de pessoas.

RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo C-265/88 *

I — Factos e tramitação processual

Lothar Messner, cidadão alemão, entrou na Itália em 27 de Abril de 1987 para exercer a actividade de consultor na filial italiana da empresa «Jug. Knauf», que tem sede na Alemanha e para a qual trabalha.

Em 4 de Junho de 1987, o comissariado da Polizia di Stato de Volterra denunciou L. Messner às autoridades judiciais por ter infringido o artigo 142.° do Decreto Real n.° 773, de 18 de Junho de 1931, que aprovou o *Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza* (texto coordenado das leis de segurança pública, daqui em diante «TULPS»), ao não ter feito, nos três dias subsequentes à sua entrada na Itália, a declaração de estada prevista no referido artigo.

Considerando ser necessária para a solução do litígio uma interpretação correcta do Tratado de Roma, a *Pretura* de Volterra suspendeu a instância e submeteu ao Tribunal de Justiça, ao abrigo do artigo 177.° do Tratado CEE, a seguinte questão prejudicial:

«O artigo 3.°, alínea c), conjugado com o artigo 56.°, n.° 1, do Tratado pode ser interpretado no sentido de considerar legítima a imposição pela Itália a um cidadão de outro Estado-membro da CEE da obrigação de declarar a estada, nos três dias subsequentes à entrada no território, com cominação de uma sanção penal pelo incumprimento, tendo em conta que não existe qualquer razão concreta de ordem pública, de segurança ou de saúde que se possa considerar como presidindo a semelhante obrigação feudal de natureza e escopo manifestamente vexatórios e de clara inspiração xenófoba?».

Nos termos do artigo 20.° do Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça da Comunidade Económica Europeia, foram apresentadas observações escritas:

— em 27 de Dezembro de 1988, pela Comissão das Comunidades Europeias, representada por Guido Berardis, membro do seu Serviço Jurídico;

* Língua do processo: italiano.

— em 5 de Janeiro de 1989, pela República Italiana, representada por Ivo Braguglia, *avvocato dello Stato.*

Com base no relatório preliminar do juiz relator e ouvido o advogado-geral, o Tribunal decidiu deferir o processo à Primeira Secção e iniciar a fase oral do processo sem instrução prévia.

II — Resumo das observações escritas

O *Governo italiano* propõe uma resposta afirmativa à questão apresentada pelo órgão jurisdicional nacional.

Salienta, em primeiro lugar, que o artigo 142.° do TULPS, em causa no processo principal, é uma disposição que tem por fim proteger a ordem e a segurança públicas. Ela permite que as autoridades nacionais sejam informadas, em tempo útil, dos movimentos dos estrangeiros no território nacional, o que constitui um elemento importante para a protecção da ordem e da segurança públicas, função que ainda está no âmbito de competência dos Estados-membros.

Segundo o Governo italiano, a obrigação de se apresentar, prevista pelo já citado artigo 142.°, não atenta de forma alguma contra a liberdade de circulação, nem contra o direito de estada dos nacionais dos outros Estados-membros da Comunidade. A este respeito, remete para o acórdão do Tribunal de 7 de Julho de 1976, Watson e Bellman (118/75, Recueil, p. 1185). Neste acórdão, o Tribunal reconheceu que a obrigação prevista no referido artigo 142.° é, em princípio, compatível com o Tratado CEE e com o direito derivado comunitário. O Governo italiano considera que as razões que levaram o Tribunal a chegar a essa conclusão permanecem válidas e que, por conseguinte, o presente processo deve ter o mesmo resultado.

O Governo italiano esclarece ainda que o prazo de três dias previsto para a apresentação às autoridades de segurança pública constitui um justo equilíbrio entre as necessidades do estrangeiro que entrou no território nacional e os objectivos de conhecimento e protecção que a norma pretende satisfazer.

Finalmente, segundo o Governo italiano, a sanção penal aplicável à inobservância da obrigação de apresentação não pode ser considerada um obstáculo à livre circulação das pessoas, dado que respeita a necessária proporcionalidade entre a sanção e a gravidade da infracção, sublinhada pelo Tribunal no citado acórdão de 7 de Julho de 1976.

Em consequência, o Governo italiano considera que as regras pertinentes do Tratado CEE ou do direito derivado comunitário não proíbem um Estado-membro de manter em vigor uma obrigação de apresentação imposta aos nacionais de outros Estados-membros, como a prevista no referido artigo 142.°

A *Comissão* recorda, antes de mais, que o Tribunal já se pronunciou sobre a questão apresentada, no seu já citado acórdão de 7 de Julho de 1976, em que declarou que a obrigação imposta aos nacionais de outros Estados-membros de notificarem a sua presença no território nacional é, em princípio,

compatível com o disposto nos artigos 48.° e 66.° do Tratado CEE, quando o prazo de cumprimento dessa obrigação esteja dentro de limites razoáveis e que as sanções pelo seu incumprimento não sejam desproporcionadas à gravidade da infracção nem incluam a expulsão.

A Comissão examina seguidamente o prazo imposto para o cumprimento da obrigação e as sanções que o seu incumprimento implica para verificar se, no caso em apreço, são respeitados os limites relativos ao carácter razoável e proporcionado.

A este propósito, a Comissão salienta, quanto ao prazo fixado, que, no estado actual de desenvolvimento do mercado comum, a circulação das pessoas aumenta continuamente, o que poderá tornar muito difícil o respeito do prazo de três dias.

Trata-se, também, de um prazo demasiado curto para permitir ao estrangeiro que disponha do tempo necessário para se informar sobre as diversas formalidades administrativas inerentes à sua estada no Estado de acolhimento.

Finalmente, o prazo de três dias nem sequer é necessário para assegurar o controlo da presença dos estrangeiros no território nacional, já que, na Itália, quem albergar um estrangeiro é obrigado a comunicar, no prazo de 24 horas, a chegada e a partida do viajante. Graças a estas disposições, o Estado italiano tem já as informações necessárias sobre a presença de estrangeiros no seu território, independentemente da declaração pessoal do estrangeiro.

Daí conclui a Comissão que não se justifica o prazo de três dias imposto aos estrangeiros para assinalarem a sua presença.

Quanto às sanções aplicáveis à falta de declaração no prazo indicado, a Comissão recorda que o Tribunal tinha declarado no seu já citado acórdão de 7 de Julho de 1976 que, embora as autoridades nacionais possam sujeitar a infracção às disposições relativas à declaração de presença dos estrangeiros a sanções comparáveis às que se aplicam a infracções nacionais de idêntica gravidade, não se justificaria aplicar-lhe uma sanção tão desproporcionada à gravidade da infracção que se tornasse um entrave à livre circulação das pessoas.

Ora, segundo a Comissão, no caso em apreço, as sanções previstas são não só mais pesadas do que as aplicáveis em caso de violação das disposições equivalentes do direito interno, mas também desproporcionadas à gravidade da infracção.

Assim, a título de exemplo, a Comissão salienta que a sanção imposta quer aos estrangeiros quer aos italianos pelo não cumprimento da obrigação de inscrição no registo da comuna de estada na sequência de regresso de fora do país, não excede um máximo de 10 000 LIT, ao passo que a aplicada ao estrangeiro por falta de declaração nos três dias seguintes à sua entrada no território italiano pode ir até 80 000 LIT.

Quanto à prisão por um período que pode ir até três meses, aplicável ao nacional de outro Estado-membro que não cumpra a obrigação de declarar a sua presença no ter-

ritório italiano nos três dias seguintes à sua entrada, a Comissão sublinha que lhe parece muito difícil sustentar que não é uma sanção excessiva e susceptível de constituir, por definição, um obstáculo à livre circulação das pessoas.

A Comissão alega, além disso, que os nacionais comunitários não podem ser tratados como os restantes estrangeiros porque, graças à evolução do mercado interno e à colaboração cada vez mais estreita entre as autoridades nacionais, medidas que anteriormente podiam mostrar-se justificadas para protecção da ordem pública já não o são actualmente, quando se trate de as aplicar a pessoas protegidas pelo direito comunitário.

Em conclusão, a Comissão sugere que a questão apresentada pelo juiz nacional seja respondida no sentido de que o direito comunitário não se opõe a normas de direito interno que impõem aos nacionais de outros Estados-membros a obrigação de declararem a sua estada, na condição de que o prazo fixado para cumprimento desta obrigação seja razoável e que as sanções previstas para o seu incumprimento não sejam desproporcionadas nem susceptíveis de constituir um obstáculo à livre circulação das pessoas.

III — Fase oral do processo

No decurso da audiência, o representante do Governo italiano afirmou que o montante da multa a pagar por quem não respeitar a obrigação de declarar a sua presença no território italiano foi aumentado, no âmbito de um aumento geral dos montantes das multas, até 400 000 LIT, de acordo com o artigo 113.° da Lei n.° 689, de 24 de Novembro de 1981 (suplemento ordinário da *GURI* n.° 329 de 30. 11. 1981).

G. C. Rodríguez Iglesias
Juiz relator