SENTENZA DELLA CORTE
DEL 7 LUGLIO 1976 [1]

Lynne Watson e Alessandro Belmann (domanda di pronunzia pregiudiziale proposta dal pretore di Milano)

Causa 118-75

Massime

1. *Libera circolazione delle persone e dei servizi — Diritto comunitario — Principio fondamentale — Prevalenza sul diritto interno — Diritti soggettivi — Tutela da parte dei giudici nazionali*
   (Trattato CEE, artt. 48-66)

2. *Libera circolazione delle persone — Cittadini di uno Stato membro — Ingresso e soggiorno in un altro Stato membro — Formalità amministrative — Liceità — Condizioni — Inosservanza — Sanzioni — Limiti*
   (Trattato CEE, artt. 7, 48)

1. Gli artt. 48-66 del trattato ed i provvedimenti comunitari adottati in applicazione di detti articoli attuano un principio fondamentale del trattato, attribuiscono ai soggetti che essi contemplano diritti soggettivi che il giudice nazionale deve tutelare e prevalgono su qualsiasi norma di diritto interno contraria.
2. Le norme di diritto interno che prescrivono un obbligo di notifica alle autorità nazionali per tutti i cittadini degli altri Stati membri destinatari delle disposizioni di cui agli artt. 48-66 del trattato CEE, e che impongono ai residenti nello Stato di notificare alle autorità nazionali l'identità dei cittadini di altri Stati membri, da essi ospitati, sono in linea di principio compatibili con le disposizioni di cui al n. 1, purché i termini posti per l'adempimento degli obblighi suaccennati siano contenuti entro limiti ragionevoli, e le sanzioni comminate per l'inosservanza di detti obblighi non siano sproporzionate rispetto alla gravità dell'infrazione e non contemplino l'espulsione. Qualora non implichino restrizioni alla libera circolazione delle persone, tali norme non costituiscono una discriminazione vietata dall'art. 7 del trattato.

Nel procedimento 118-75,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dal pretore di Milano, nella causa penale dinanzi ad esso pendente a carico di

1 — Lingua processuale: l'italiano.

LYNNE WATSON

e

ALESSANDRO BELMANN,

domanda vertente sull'interpretazione delle disposizioni di diritto comunitario che vietano le discriminazioni tra i cittadini degli Stati membri, delle disposizioni comunitarie in materia di libera circolazione delle persone, nonché sulla validità, nell'ordinamento comunitario, dei principi fondamentali enunciati nella Convenzione europea sui diritti dell'uomo,

LA CORTE,

composta dai signori: R. Lecourt, presidente; H. Kutscher e A. O'Keeffe, presidenti di sezione; J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, M. Sørensen e A. J. Mackenzie Stuart, giudici;

avvocato generale: A. Trabucchi;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Il provvedimento di rinvio, la procedura e le osservazioni scritte presentate in forza dell'art. 20 dello statuto CEE della Corte di giustizia si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti e il procedimento

1. All'inizio del 1973 il Belmann, cittadino italiano residente a Milano, ospitava per qualche tempo la Watson, cittadina britannica che allora aveva 17 anni. Durante un viaggio a Venezia, la Watson scompariva; il Belmann denunciava tale scomparsa alla questura di Milano. Nel corso delle indagini veniva in luce che il Belmann e la Watson non avevano adempiuto alcuni obblighi loro incombenti in forza della legislazione italiana sul soggiorno degli stranieri in Italia, quindi entrambi venivano deferiti alla pretura di Milano, sotto l'imputazione di aver violato l'art. 142 del Testo unico legge di pubblica sicurezza, approvato con RD 18 giugno 1931, n. 773 (in prosieguo denominato TU) e l'art. 2 del DL 11 febbraio 1948, n. 50 (Gazzetta ufficiale n. 44 del 21 febbraio 1948, pag. 598).

— A norma del 1° comma dell'art. 142 di cui sopra «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».
L'inosservanza di tale disposizione implica l'arresto fino a 3 mesi o un'ammenda fino a 80 000 lire (art. 17, TU e art. 3 della legge 12 luglio 1961, n. 603 — Gazzetta ufficiale n. 181 del 24 luglio 1961, pag. 2828). Inoltre lo straniero che abbia commesso tale infrazione può venir espulso dal territorio dello Stato (art. 150, 4° comma, TU). L'espulsione comporta per lo straniero il divieto di entrare in Italia senza speciale autorizzazione del ministro dell'interno (art. 151, 1° comma).
Per l'attuazione di alcune direttive del Consiglio, le autorità italiane hanno emendato l'art. 142, 1° comma del TU, nel senso che attualmente l'obbligo di cui alla disposizione summenzionata non incombe più ai lavoratori cittadini degli altri Stati membri che esercitino un'attività subordinata per un periodo superiore ai tre mesi; per il resto, la disposizione è rimasta in vigore (cfr. artt. 1-3 del DP del 30 dicembre 1965, n. 1656 — Gazzetta ufficiale n. 55 del 3 marzo 1966, pag. 990; art. 1 del DP 29 dicembre 1969, n. 1225 — Gazzetta ufficiale n. 75 del 25 marzo 1970, pag. 1882).
— L'art. 2 del decreto legislativo 11 febbraio 1948, n. 50, recita:
«Chiunque a qualsiasi titolo dà alloggio ovvero ospita uno straniero od un apolide, anche se parente od affine, o lo assume, per qualsiasi causa alle proprie dipendenze, è tenuto a comunicarne, entro ventiquattro ore, le generalità all'autorità locale di pubblica sicurezza, specificando, in caso di assunzione, il servizio cui è adibito.
In caso di inosservanza delle disposizioni suindicate, si applicano le pene previste dall'articolo precedente», cioè l'arresto fino a 6 mesi, cui può cumularsi un'ammenda fino a 240 000 lire.

2. Con ordinanza 18 novembre 1975, pervenuta nella cancelleria della Corte il 1° dicembre 1975, il pretore di Milano sottoponeva alla Corte le seguenti questioni, formulate dagli imputati nelle loro difese e che il pretore ha fatto proprie:

a) Se il divieto di discriminazione fra cittadini dei paesi membri della Comunità e la libertà di circolazione e di soggiorno e stabilimento degli stessi nei paesi della Comunità, costituiscano principi fondamentali di cui la Corte garantisce il rispetto, tutelando i diritti che ne conseguono ai soggetti privati;
b) se fra questi principi fondamentali rientrino quelli comuni agli Stati membri ed in particolare quelli affermati e tutelati nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, con speciale riferimento al diritto alla riservatezza (art. 8 della Convenzione), la cui rilevanza appare evidente quando sia messo in relazione con la libertà di circolazione, soggiorno e stabilimento, e l'obbligo per il cittadino straniero — o altri per lui — di denuncia o comunicazione all'autorità competente della propria presenza, a qualunque titolo, sul territorio dello Stato;
c) se questi principi fondamentali, facenti parte del diritto comunitario, prevalgono sulle norme nazionali contrastanti;
d) se l'obbligo, previsto da una norma nazionale, che impone allo straniero di presentarsi entro tre giorni dal suo ingresso nel territorio dello Stato ad un'autorità di questo per segnalare la propria presenza (o meglio «dare contezza di sé») e fare la dichiarazione di soggiorno anche se lo straniero sia di passaggio e si trattenga nel territorio dello Stato a fine di diporto, per non più di due mesi:
   1) attui una discriminazione fra cittadini degli Stati membri, a maggior ragione se tale obbligo sussiste solo in uno — o alcuni — degli Stati;

2) costituiscano una restrizione od un ostacolo, diretto o indiretto, al soggiorno (ed eventualmente anche al trasferimento) dei cittadini degli Stati membri all'interno delle Comunità, siano essi lavoratori «dipendenti» o «indipendenti», «prestatori» o «destinatari» dei servizi.

e) se l'obbligo, previsto da una norma nazionale, che impone a chi dà ospitalità o alloggio, a qualsiasi titolo, ad uno straniero, anche se parente o affine (si intende: da parte di un cittadino di un paese membro ad altro cittadino di diverso paese membro) o lo assume, per qualisasi causa, alle proprie dipendenze, di comunicarne *entro ventiquattr'ore* all'autorità locale competente le generalità, specificando, in caso di assunzione, il servizio a cui è adibito, attui una discriminazione o costituisca una restrizione etc., come già indicato sub d), 1 e 2 e secondo i criteri di valutazione e interpretazione esposti.

Nella motivazione del provvedimento si fa osservare, circa il punto d) che la Corte potrebbe tener conto, come elemento di fatto, della gravità delle sanzioni comminate per lo straniero che non osservi l'obbligo imposto dall'art. 142 del TU: arresto fino a 3 mesi; espulsione in base alla sola denuncia, anche senza condanna. Sarebbe opportuno tener conto dell'art. 3, nn. 1 e 2, della direttiva del Consiglio 25 febbraio 1964, n. 221, «per il coordinamento dei provvedimento speciali riguardanti il trasferimento e il soggiorno degli stranieri, giustificati da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica» (GU 4 aprile 1964, pag. 850) disposizioni in forza delle quali «i provvedimenti di ordine pubblico o di pubblica sicurezza devono essere adottati esclusivamente in relazione al comportamento personale dell'individuo nei riguardi del quale essi sono applicati» e «la sola esistenza di condanne penali non può automaticamente giustificare l'adozione di tali provvedimenti».

A norma dell'art. 20 dello statuto della Corte di giustizia della CEE, hanno presentato osservazioni scritte gli imputati, il Governo britannico, il Governo italiano e la Commissione.

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

II — Compendio delle osservazioni presentate a norma dell'art. 20 dello statuto della Corte di giustizia della CEE

Gli *imputati* specificano che la Watson soggiornava in Italia a queste condizioni: «l'ospitalità, e precisamente il vitto e l'alloggio, venivano offerti in cambio della collaborazione ed aiuto che la giovane avrebbe dovuto prestare in quella famiglia (Belmann), al fine, in particolare, di accudire ad un figlio ancora in tenera età».

Il diritto comunitario stabilisce dei principi fondamentali di cui la Corte garantisce il rispetto. Questi principi trovano espressione concreta, ad esempio, nel divieto di discriminazione posto dall'art. 7 del trattato, definito ulteriormente nelle disposizioni che sanciscono la libertà di circolazione (art. 48 e segg.: libera circolazione dei lavoratori; 52 e segg.: diritto di stabilimento; 59 e segg.: libera prestazione dei servizi). I principi sono comuni a tutti gli ordinamenti giuridici degli Stati membri e sono tutelati dalla Convenzione europea sui diritti dell'uomo, ratificata da tutti gli Stati membri; di tali principi la Corte tiene debito conto, come si evince dalla sua giurisprudenza. La Corte è perciò competente a pronunciarsi sul senso delle norme e dei principi di detta Convenzione e sui loro effetti nell'ordinamento giuridico degli Stati membri. Nella fattispecie si devono esaminare gli artt. 8 e 14 della Convenzione e dell'art. 2 del protocollo n. 4 di detta Convenzione.

Le norme comunitarie di cui si deve tener conto, in aggiunta alle disposizioni

del trattato testé citate, sono alcuni atti adottati dal Consiglio, specie il regolamento 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità (GU n. L 257 del 19 ottobre 1968, pag. 2), la direttiva 64/221 già menzionata, la direttiva 15 ottobre 1968, n. 360, relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei lavoratori degli Stati membri e delle loro famiglie all'interno della Comunità (GU n. L 257 del 19 ottobre 1968, pag. 13) e la direttiva 21 maggio 1973, n. 148, «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 n. L 172 del 28 giugno 1973, pag. 14). La Corte ha più volte ribadito la prevalenza di tali disposizioni sulle norme interne che impediscono l'effettivo godimento dei diritti che dette norme conferiscono ai singoli.

Nel complesso, le disposizioni comunitarie summenzionate conferiscono ai cittadini della Comunità, che ne sono i destinatari, il diritto di entrare nel territorio di un altro Stato membro previa esibizione di un passaporto o di una carta d'identità validi, senza necessità di visti o obblighi equivalenti, nonché di soggiornare in questo Stato senza dover adempiere formalità se il soggiorno non supera i tre mesi. Per i soggiorni più lunghi, se le persone esercitano un'attività subordinata o indipendente, il diritto di soggiorno è semplicemente comprovato dal rilascio, da parte dello Stato membro ospitante, di una carta di soggiorno valida cinque anni e automaticamente rinnovabile. Circa i prestatori o i destinatari dei servizi, il diritto di soggiorno è riconosciuto con il rilascio di un documento la cui validità coincide con la durata della prestazione. Vedasi tuttavia l'art. 8, n. 2, della direttiva 68/360, e l'art. 4, n. 2, della direttiva 73/148.

Gli imputati espongono e criticano la legislazione italiana che nella fattispecie può interessare, sottolineando che:

a) Circa l'obbligo imposto agli stranieri che entrano in Italia, di dare contezza di sé (art. 142 TU), lo Stato italiano ha finora applicato in modo parziale e incompleto le direttive del Consiglio.

Chi esercita un'attività non remunerata, nonché i prestatori e i destinatari di servizi sono svantaggiati rispetto ai lavoratori subordinati, poiché sono soggetti, indipendentemente dalla durata del loro soggiorno in Italia, all'obbligo imposto dall'art. 142, n. 1, del TU.

Il decreto 1656 ha effettivamente semplificato, a favore dei cittadini degli altri Stati membri, il contenuto delle informazioni che lo straniero deve fornire nella denuncia di soggiorno. In effetti però la semplificazione è solo apparente, giacché i moduli per la denuncia di soggiorno — prescritti dal decreto — non sono mai stati distribuiti alle autorità di pubblica sicurezza, che si servono sempre dei vecchi moduli.

b) L'obbligo imposto a chi ospita o assume al proprio servizio stranieri, (art. 2 del DL n. 50) di denunciare la loro presenza entro ventiquattr'ore dall'arrivo, è di un rigore eccessivo ed assurdo; lo stesso dicasi delle sanzioni comminate per la sua inosservanza. Si aggiunga che la disposizione si applica prescindendo dal motivo del soggiorno ed inoltre anche se lo straniero, dal canto suo, abbia o meno notificato la propria presenza alle pubbliche autorità e sia o meno cittadino di un altro Stato membro. La disposizione appare ancor più assurda se si considera che vi è già un controllo alla frontiera, allorché lo straniero entra nel territorio italiano.

In quanto lesiva nei confronti dei lavoratori comunitari, la norma è inutile, se non illecita, dal momento che i lavoratori degli Stati membri sono assimilati ai lavoratori nazionali, sotto il profilo dell'occupazione d'un impiego (vedi artt. 1-3 del regolamento 1612/68 e la direttiva 68/360); i lavoratori comunitari vengono discriminati rispetto ai lavoratori nazio-

nali, giacché il datore di lavoro non deve fare dichiarazioni analoghe per il personale italiano. Nei confronti dei cittadini degli altri Stati membri che si recano in Italia per esercitarvi un'attività non remunerata o per prestarvi servizi, la disposizione litigiosa costituisce una «restrizione al trasferimento e al soggiorno» ai sensi dell'art. 1 della direttiva n. 73/148, vietata quindi da questo stesso articolo e dagli artt. 52 e 59 del trattato. Le sanzioni comminate per l'inosservanza dell'art. 2 del DL n. 50 sono tali da scoraggiare gli italiani che volessero alloggiare o ospitare stranieri che essi hanno intenzione di assumere.

c) In sostanza, gli obblighi prescritti dalle disposizioni italiane, che gli imputati avrebbero violato, creano una discriminazione tra cittadini italiani e altri cittadini comunitari e impediscono la libertà di circolazione e di soggiorno, strettamente connessa alla libertà di occupare un posto e svolgere un lavoro indipendente o subordinato.

Queste disposizioni non possono fondarsi sulla deroga al principio della libera circolazione che autorizza, a norma degli artt. 48 n. 3, 56 e 66 del trattato, limitazioni dettate da ragioni di ordine pubblico. La nozione di ordine pubblico deve interpretarsi in senso restrittivo e può venir invocata solo in casi particolarmente gravi. Gli Stati membri possono applicare le norme di cui sopra con una certa discrezionalità, però la loro valutazione non deve essere unilaterale ed è soggetta al controllo delle istituzioni comunitarie. Il diritto comunitario limita i motivi che possono dettare i provvedimenti di ordine pubblico (art. 8 del regolamento n. 1612/68, artt. 2 e 3 della direttiva 64/221). La Convenzione dei diritti dell'uomo si ispira d'altronde agli stessi criteri.

Il *Governo britannico* ritiene che, nell'ambito dell'art. 177, la Corte è competente a pronunciarsi sulle disposizioni della Convenzione europea sui diritti dell'uomo solo allorché essa sia in questione o ai fini della validità degli atti compiuti dalle istituzioni della Comunità o ai fini dell'interpretazione del trattato ovvero di tali atti o degli statuti degli organismi istituiti con atto del Consiglio.

Dovendosi pronunciare sulla validità degli atti comunitari, la Corte ha tenuto conto di alcuni principi fondamentali comuni agli Stati membri, parte dei quali sono stati riconosciuti pure dalla Convenzione. Tuttavia la Corte considera tali principi piuttosto come elemento orientativo che come parte integrante dell'ordinamento comunitario (cfr. sentenza 14 maggio 1974, Nold/Commissione, causa 4-73, Racc. 1974, pag. 491).

La rilevanza delle singole disposizioni della Convenzione, ai fini dell'interpretazione e dell'applicazione del diritto comunitario, dev'essere valutata di volta in volta e per di più alla luce della situazione particolare della fattispecie. Alcune norme della Convenzione divergono talmente dalle finalità della Comunità che è difficile attribuire loro una funzione nell'ordinamento comunitario.

I diritti fondamentali più significativi per la Comunità sono enunciati dal trattato e dal diritto comunitario derivato. Alcuni di tali diritti riflettono i principi sanciti dalla convenzione; questo è il caso, in particolare, delle limitazioni poste alle attribuzioni degli Stati membri in materia di polizia relativa agli stranieri (sentenza 28 ottobre 1975, Rutili, causa 36-75, Racc. pag. 1219) e del divieto di discriminazioni per motivi di nazionalità (artt. 7, 48 n. 1, del trattato, art. 14 della Convenzione). D'altro canto, il diritto comunitario garantisce ai cittadini degli Stati membri anche alcuni diritti fondamentali non contemplati dalla Convenzione, cioè la libera circolazione dei lavoratori, la libertà di stabilimento, la libera prestazione dei servizi e il diritto di soggiorno (artt. 48, 52 e 59 del trattato, direttive nn. 68/360 e 73/148).

Non vi è motivo di considerare i principi enunciati dalla Convenzione o alcuni di

essi come parte integrante del diritto comunitario, nel senso che essi siano direttamente efficaci negli Stati membri, a meno che i diritti che essi sanciscono siano stati assorbiti o possano venir sottintesi nelle disposizioni di diritto comunitario. Ogni sovrapposizione delle competenze rispettive delle istituzioni create ad hoc dalla Convenzione, da un lato, e dalla Corte di giustizia, dall'altro, ingenererebbe confusione e provocherebbe conflitti. Il tenore generico e talvolta impreciso della Convenzione, nonché le deroghe apportate a molti dei diritti enunciati nel primo capitolo, sollevano problemi interpretativi che vanno risolti, in definitiva, dalle istituzioni create dalla Convenzione. Inoltre, è di competenza degli stessi ogni decisione sui provvedimenti nazionali incompatibili con la Convenzione, ma compatibili con il diritto comunitario.

L'obbligo di denuncia prescritto dalla legislazione di uno Stato membro non è incompatibile con la disciplina comunitaria se esso si riferisce soltanto al movimento turistico, ma non costituisce un vincolo per le categorie di persone tutelate dalle disposizioni del titolo III della seconda parte del trattato. Tale obbligo tuttavia, pur nel caso in cui incomba a persone tutelate dal trattato, non può considerarsi come restrizione della libertà di circolazione, a meno che non sia accompagnato da condizioni onerose e arbitrarie oppure implichi, in caso di inosservanza, sanzioni sproporzionate alla gravità dell'infrazione. Comunque, l'obbligo di denuncia appare giustificato da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica.

Il *Governo italiano* si rammarica che il giudice proponente, non menzionando le ragioni del soggiorno in Italia della Watson, abbia costretto la Corte «ad un compito gravoso e sotto molti aspetti non utile».

Dalla questione d) si può desumere che l'imputata è giunta in Italia come turista. Se ciò è vero, essa non può invocare la tutela del diritto comunitario e dei principi fondamentali da esso recepiti, il che svuota di contenuto tutte le questioni deferite.

L'art. 7 del trattato limita il divieto di discriminazione che vi è enunciato al «campo di applicazione del presente trattato» definito dall'art. 2. Il disposto di detto articolo viene concretamente realizzato nel titolo III, capi 1-3 della seconda parte del trattato, relativo alla libera circolazione delle persone e dei servizi e la cui sfera d'applicazione è ben precisata. La Corte, quando si è occupata dei diritti fondamentali, ne ha sempre tenuto conto «entro l'ambito della struttura e della finalità della Comunità» (sentenza 17 dicembre 1970, causa 11-70, Racc. 1970, pag. 1125; cfr. inoltre sentenza 27 novembre 1973, Vandeweghe, causa 130-73, Racc. pag. 1329, in cui la Corte si è dichiarata incompetente a pronunciarsi a norma dell'art. 177 «sull'interpretazione di norme di diritto internazionale che vincolano gli Stati membri, ma esulano dalla sfera del diritto comunitario»).

Ciò premesso, è incontestabile che i principi di non discriminazione e di libertà di circolazione e di soggiorno costituiscono principi fondamentali della Comunità invocabili da parte dei destinatari; lo stesso vale per i diritti fondamentali comuni agli Stati membri e riconosciuti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Tuttavia, per quel che riguarda più particolarmente il diritto al rispetto della vita privata, tutelato dall'art. 8 della Convenzione e menzionato dal pretore di Milano alla questione b), esso non ha alcun rapporto specifico con il settore economico disciplinato dal trattato. Sotto questo aspetto e in considerazione della sentenza 130-73 summenzionata, la Corte è incompetente a pronunciarsi sull'interpretazione dell'art. 8 di cui sopra.

Quanto alla legislazione litigiosa, essa non ha soltanto lo scopo di consentire un controllo sugli stranieri, ma anche di assisterli adeguatamente (ad esempio trasmissione di comunicazioni pervenute

tramite la rappresentanza consolare). Inoltre la denuncia serve al rilascio della carta di soggiorno, contemplata dagli artt. 2 e 5 della direttiva 64/221, dagli artt. 4 e segg. della direttiva 68/360 e dagli artt. 4 e segg. della direttiva 73/148. D'altronde un obbligo sussiste per gli italiani, che devono farsi iscrivere nei registri dello stato civile con l'indicazione della loro residenza (nonché di quella dei loro conviventi). Non sussiste quindi alcuna discriminazione.

La disciplina di cui trattasi non rappresenta nemmeno un ostacolo per il soggiorno o gli spostamenti in Italia dei cittadini degli Stati membri. A norma dell'art. 7 del decreto n. 1656 il provvedimento con cui si autorizza o si nega il soggiorno in Italia ad un cittadino della Comunità deve venir adottato entro i sei mesi dalla denuncia: nel frattempo l'interessato può rimanere nel territorio italiano. L'obbligo di denuncia non limita quindi né il diritto di entrare nello Stato né quello di soggiornarvi e di trasferirsi liberamente; esso non è nemmeno incompatibile con l'art. 8 della Convenzione dei diritti dell'uomo.

In ogni caso l'obbligo incombente agli stranieri di denunciare la loro presenza alle autorità è pienamente giustificato da motivi di ordine pubblico, nel senso attribuito a tale nozione nelle direttive summenzionate. Ciò deriva dal fatto — già menzionato — che detto obbligo si pone in logica correlazione con quello che in forza delle direttive in questione incombe alle autorità, cioè quello di rilasciare il permesso di soggiorno.

La *Commissione* descrive dettagliatamente la legislazione italiana.

A suo giudizio la Watson era venuta in Italia come turista: come tale essa va considerata destinataria di servizi, quindi la soluzione va fornita alla luce degli artt. 59 e segg. del trattato.

Il principio della libera circolazione delle persone, sancito dai primi tre capi del titolo III della seconda parte del trattato, comporta — con efficacia immediata a favore dei destinatari, lavoratori subordinati, persone che svolgono attività non remunerate, prestatori e destinatari di servizi — il divieto di trattamento discriminatorio per ragioni di nazionalità nonché il diritto di entrare e soggiornare nel territorio di qualsiasi Stato membro.

Le questioni sollevate dal pretore di Milano vanno interpretate come un interrogativo rivolto alla Corte, in sostanza, sulla portata della riserva, di cui agli artt. 48, n. 3, e 56, n. 1, del trattato, che ammette provvedimenti discriminatori giustificati da motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza. A questo proposito risulta dalla giurisprudenza della Corte che gli Stati membri, benché dispongano di una certa discrezionalità nella valutazione delle situazioni, devono rispettare i limiti imposti dal trattato, specie i principi fondamentali dell'ordinamento comunitario. Non è quindi «giustificato» ai sensi dell'art. 56 il provvedimento che, pur se adottato per ragioni di ordine pubblico, violi altri principi generali del diritto comunitario o leda i diritti fondamentali dei cittadini degli Stati membri.

In via più generale, non è sufficiente che un provvedimento sia motivato da ragioni di ordine pubblico; è inoltre necessario che il provvedimento discriminatorio sia l'unico mezzo per salvaguardare l'ordine pubblico. Il che avviene quando la diversità del trattamento da riservarsi allo straniero rispetto al cittadino corrisponde ad una reale diversità delle situazioni di fatto. Ciò implica che diminuisce sempre più la possibilità di riservare un trattamento discriminatorio agli stranieri, in quanto la legislazione comunitaria mira sempre più ad equipararli ai cittadini dei rispettivi Stati membri. Dalla più recente giurisprudenza della Corte si evince che il diritto di entrare e soggiornare in un altro Stato membro per esercitarvi un'attività economica è conferito agli interessati direttamente dal trattato. Esso non dipende quindi da una autorizzazione più o meno graziosa e limitata

dello Stato ospitante, cosicché le varie carte o titoli di soggiorno rispondano soltanto ai fini di certificazione e di controllo amministrativo di tale diritto.

Ciò premesso, la Commissione esprime il proprio punto di vista sugli obblighi cui gli imputati non avrebbero ottemperato:

a) L'obbligo imposto allo straniero «di dare contezza di sé» nel paese ospitante è un provvedimento indubbiamente discriminatorio; esso è però giustificato in linea generale dall'esigenza di controllare la presenza degli stranieri. Sotto questo profilo è stato autorizzato dall'art. 8, n. 2, della direttiva 68/360 e dall'art. 4, n. 2, della direttiva 73/148, per i casi in cui non vi sia luogo al rilascio di un permesso di soggiorno.

Tuttavia si deve ricordare che un controllo già si effettua alla frontiera; che in Italia stranieri e italiani debbono farsi iscrivere nel registro dello stato civile del comune di residenza ed infine che la legislazione italiana prescrive per gli albergatori o per chiunque fornisca alloggio dietro compenso l'obbligo di comunicare quotidianamente all'autorità locale di pubblica sicurezza, l'identità di chi soggiorna presso di loro, siano essi italiani o stranieri. Stando così le cose, la disposizione dell'art. 142, 1° comma, del TU presenta solo un'utilità marginale e quindi risulta vessatoria e troppo severa, soprattutto se si considera la brevità del termine concesso e la gravità delle sanzioni in caso di inosservanza. La sanzione è poi ancor più iniqua se si considera che per gli italiani è comminata un'ammenda da 2 000 da 10 000 lire in caso di mancata iscrizione nel registro dello stato civile.

In definitiva, la disposizione litigiosa viola il principio fondamentale della proporzionalità, che rientra nel patrimonio giuridico comune degli Stati membri ed è riconosciuto dall'art. 56, n. 1, del trattato, che consente solo le deroghe «giustificate» da motivi di ordine pubblico etc.

b) L'obbligo enunciato dall'art. 2 del decreto n. 50 è imposto solo nell'eventualità che l'ospitato sia straniero. Vi è quindi una discriminazione a danno dei cittadini degli altri Stati membri rispetto agli italiani.

Data la brevità del termine concesso e la gravità delle sanzioni comminate, detta disposizione si rivela eccessivamente rigorosa. Inoltre essa viola i principi fondamentali di cui agli artt. 8 e 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (diritto al rispetto della vita privata e familiare nonché del domicilio, godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla Convenzione senza distinzioni in base alla nazionalità). Essa comporta un'ingerenza eccessiva nella sfera della vita privata. In effetti, nei casi come quello in esame, l'ospitalità è data per motivi strettamente personali che, a seguito della disposizione di cui trattasi, vengono forzatamente rivelati ad una pubblica autorità, e ciò in spregio alla riservatezza che deve circondare la sfera delle motivazioni intime della persona.

La Convenzione, ratificata dagli Stati membri, costituisce ormai nell'ambito della Comunità un vincolo giuridico sia nei confronti degli atti delle istituzioni comunitarie sia ogniqualvolta viene invocata una disposizione di diritto comunitario.
In definitiva, la Commissione propone di risolvere in senso affermativo le questioni a), b) e c) e di affermare inoltre che:

gli artt. 48, n. 3 e 56, n. 1, del trattato CEE vanno interpretati nel senso che non si possono considerare giustificate per ragioni di ordine pubblico e di pubblica sicurezza
1) delle misure nazionali che obblighino i cittadini degli altri Stati membri a segnalare la propria presenza alla autorità, quando tale obbligo sia imposto
   — entro un termine irragionevolmente breve dall'ingresso nel territorio dello Stato,
   — in concorrenza con altre obbligazioni fatte agli stessi stranieri o a

terzi e volte ad assicurare il controllo della popolazione;
— con previsione di una pena detentiva in caso di inosservanza.

2) delle misure nazionali che obblighino chiunque ospiti presso di sé per motivi personali uno straniero, cittadino di uno Stato membro, a comunicarne entro 24 ore le generalità alle autorità con previsione di una pena detentiva in caso di inosservanza.

Nella fase orale, svoltasi il 6 maggio 1976, gli imputati, con l'avv. Bruno Nascimbene, del foro di Milano, il Governo italiano, rappresentato dall'avv. Ivo Maria Braguglia, viceavvocato dello Stato, il Governo britannico, rappresentato dal sig. Gibson, del Treasury Solicitor's Office, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. Jean-Claude Séché, consigliere giuridico e Eugenio de March, membro del servizio giuridico, hanno ulteriormente illustrato gli argomenti svolti nella fase scritta.

Nella fase orale è stato precisato quanto segue:

Il *Governo italiano e quello britannico* controbattono l'assunto della Commissione, secondo cui ogni cittadino di uno Stato membro, che si trasferisce sul territorio di un altro Stato membro, pur se in veste di semplice turista, è tutelato dal trattato in quanto destinatario di servizi. In sostanza, entrambi sostengono che, se incidentalmente l'art. 59 del trattato si riferisce al destinatario di una prestazione di servizi, ciò non ha lo scopo di tutelare lo straniero come tale, bensì di consentire la tutela del prestatore di servizi, che altrimenti resterebbe incompleta. L'orientamento della Commissione è d'altronde smentito dal fatto che vi sono turisti che, come i campeggiatori o gli autostoppisti, non si avvalgono di alcun servizio nel paese ospitante. Nella sentenza 12 dicembre 1974 (Walrave, 36-74, Racc. 1974, pag. 1418), la Corte avrebbe affermato che il trattato si riferisce solo alle attività economiche.

Il *Governo britannico* osserva inoltre che per stabilire fino a qual punto la Corte debba tutelare i diritti fondamentali contemplati dalla Convenzione europea sui diritti dell'uomo, si dovrebbe distinguere tra intervento della Comunità e iniziativa degli Stati membri. Questi ultimi, che d'altronde godono di una discrezionalità nell'applicazione della Convenzione, rispondono sotto questo aspetto solo di fronte alle istituzioni contemplate dalla Convenzione stessa.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 2 giugno 1976.

In diritto

1 Con ordinanza 18 novembre 1975, pervenuta alla cancelleria della Corte il 1° dicembre 1975, il pretore di Milano ha sottoposto alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, varie questioni vertenti essenzialmente sull'interpretazione degli articoli 7 e 48-66 di detto trattato.

2 Le questioni sono sorte nell'ambito di un procedimento penale promosso nei confronti di una cittadina britannica che si era recata in Italia per soggiornarvi qualche mese, nonché nei confronti di un cittadino italiano che l'aveva ospitata.

3 Alla cittadina britannica si fa carico di non aver adempiuto all'obbligo di notificare la sua presenza all'autorità di polizia territorialmente competente entro i tre giorni dal suo ingresso nel territorio della Repubblica italiana «onde dare contezza di sé ed effettuare la dichiarazione di soggiorno»; tale obbligo è prescritto dalla legislazione italiana per tutti gli stranieri, eccezione fatta per alcune categorie di lavoratori subordinati cittadini degli altri Stati membri; l'inosservanza può essere punita o con un'ammenda fino a 80 000 Lit., o con l'arresto fino a tre mesi, oppure con l'espulsione dal territorio della Repubblica, nel quale l'espulso potrà rientrare solo previa autorizzazione del ministro dell'interno.

4 Al cittadino italiano si fa carico di non aver comunicato all'autorità competente, nel termine di 24 ore, le generalità della cittadina britannica in questione, in violazione dell'obbligo imposto dalla legge italiana a «chiunque, a qualsiasi titolo dà alloggio ovvero ospita uno straniero od un apolide ... o lo assume, per qualsiasi causa, alle proprie dipendenze», obbligo per la cui inosservanza sono comminati un'ammenda fino a 240 000 Lit. e l'arresto fino a 6 mesi.

5 In sostanza le questioni sottoposte mirano a far stabilire se tale disciplina sia incompatibile con l'art. 7 e gli artt. 48-66 del trattato, in quanto si risolve in una discriminazione effettuata in base alla cittadinanza ed in una restrizione alla libera circolazione delle persone nel territorio della Comunità.

6 Si chiede inoltre se le summenzionate norme comunitarie costituiscano principi fondamentali che conferiscono diritti ai singoli e che prevalgono sulle norme nazionali contrarie.

7 1) È opportuno esaminare le questioni nel loro complesso.

8 Il giudice proponente, senza specificare il motivo per cui l'imputata soggiornava in Italia e senza chiarire la sua posizione sotto il profilo delle norme di diritto comunitario che potrebbero venir applicate nella fattispecie, si è richiamato indistintamente ai primi tre capi del titolo III della seconda parte del trattato, che riguardano rispettivamente i lavoratori, il diritto di stabilimento ed i servizi.

9 Da un raffronto tra le varie disposizioni summenzionate emerge che, esse, in quanto siano applicabili a fattispecie come quella in esame, si fondano sugli stessi principi, sia per quel che riguarda l'ingresso e il soggiorno sul territorio degli Stati membri dei soggetti disciplinati dal diritto comunitario, che per quel che riguarda il divieto di discriminazioni effettuate a loro danno in ragione della cittadinanza.

10 Spetta al giudice proponente stabilire se, ed eventualmente a quale titolo, l'imputata fruisca delle disposizioni di uno dei capi succitati.

11 A norma dell'art. 48, la libera circolazione dei lavoratori è garantita nell'ambito della Comunità. Essa implica il diritto (cfr. il n. 3 dello stesso articolo) di accedere al territorio degli Stati membri, di spostarvisi liberamente, di dimorarvi al fine di svolgervi un'attività lavorativa, e di dimorarvi dopo la fine di questa. A norma degli artt. 52 e 59, le restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libertà di prestazioni di servizi all'interno della Comunità vengono gradatamente soppresse; la soppressione deve essere completa alla fine del periodo transitorio.

12 Queste disposizioni, che si risolvono nel divieto per gli Stati membri di porre restrizioni all'ingresso nel loro territorio di cittadini degli altri Stati membri, attribuiscono direttamente dei diritti a chiunque rientri nella sfera di applicazione ratione personae di detti articoli, ulteriormente precisati in alcuni provvedimenti adottati dal Consiglio in applicazione del trattato.

13 Così l'art. 1 del regolamento 15 ottobre 1958, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità (GU n. L 257, pag. 2) dispone che ogni cittadino di uno Stato membro, qualunque sia il luogo di residenza, «ha il diritto di accedere ad una attività subordinata e di esercitarla sul territorio di un altro Stato membro».

14 L'art. 4 della direttiva n. 68/360 del 15 ottobre 1968, relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei lavoratori degli Stati membri e delle loro famiglie all'interno della Comunità (loc. cit. pag. 13) dispone che gli Stati membri «riconoscono il diritto di soggiorno sul loro territorio» alle persone contemplate dalla norma ed aggiunge che tale diritto è «comprovato» mediante il rilascio di una speciale «carta di soggiorno».

15 Inoltre la direttiva 73/148 del 21 maggio 1973, 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 n. L 172, pag. 14) rileva nel preambolo che la libertà può essere pienamente attuata «soltanto se ai beneficiari è riconosciuto un diritto di soggiorno permanente» e che «la libera prestazione di servizi implica che al prestatore e al destinatario sia garantito un diritto di soggiorno corrispondente alla durata della prestazione».

16 Le disposizioni del trattato e del diritto comunitario derivato testé ricordate attuano il principio fondamentale sancito dall'art. 3, lett. c) del trattato che recita: «Ai fini enunciati dall'articolo precedente, l'azione della Comunità importa ... l'eliminazione tra gli Stati membri degli ostacoli alla libera circolazione delle persone, dei servizi ...». Tali disposizioni prevalgono su qualsiasi altra norma interna contraria.

17 Il diritto comunitario, pur proclamando la libertà di circolazione delle persone ed attribuendo ai singoli che rientrano nella sua sfera d'applicazione il diritto di poter accedere al territorio degli Stati membri, per gli scopi contemplati dal trattato, 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.

18 A norma degli artt. 8, n. 2 della direttiva n. 68/360 e 4, n. 2 della direttiva 73/148, 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. Una violazione di queste norme potrebbe tuttavia risultare dalle formalità di legge suaccennate, qualora le modalità del 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 territoiro degli Stati membri, di recarsi e di soggiornare sul territorio di qualsiasi altro Stato membro, per gli scopi contemplati dal trattato.

19 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.

20 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.

21 Circa le altre penalità, quali l'ammenda e l'arresto, se le autorità nazionali hanno facoltà di comminare, per l'inosservanza 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'infrazione da risolversi in un ostacolo alla libera circolazione delle persone.

22 Nel caso in cui le norme sul controllo degli stranieri non implicano restrizioni alla libera circolazione delle persone ed al diritto, che il trattato conferisce a coloro che sono tutelati dalle sue disposizioni, di entrare e soggiornare sul territorio di tutti gli Stati membri, la loro applicazione, secondo criteri obiettivi, non costituisce una «discriminazione effettuata in base alla nazionalità», vietata dall'art. 7 del trattato.

23 Quanto all'obbligo imposto ai residenti nello Stato membro interessato, di notificare gli stranieri che essi ospitano, le relative disposizioni, facenti sostanzialmente parte delle norme poste a tutela dell'ordine interno, non potrebbero essere censurate sotto il profilo comunitario che qualora comportino indirettamente una restrizione alla libera circolazione delle persone. Per questo motivo le considerazioni esposte in precedenza circa gli obblighi incombenti ai cittadini degli altri Stati membri valgono altresì nei riguardi di detto obbligo.

Sulle spese

24 Le spese sostenute dal governo britannico e dal governo italiano nonché dalla Commissione delle Comunità europee che hanno presentato osservazioni alla Corte, non sono ripetibili. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento riveste il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, al quale spetta quindi la pronunzia sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni sottopostele dal pretore di Milano, afferma per diritto:

1° **Gli artt. 48-66 del trattato ed i provvedimenti comunitari adottati in applicazione di detti articoli attuano un principio fondamentale del trattato, attribuiscono ai soggetti che essi contemplano diritti soggettivi che il giudice nazionale deve tutelare e prevalgono su qualsiasi norma di diritto interno contraria.**

2° **Le norme di diritto interno**

— **che prescrivono un obbligo di notifica alle autorità nazionali per tutti i cittadini degli altri Stati membri destinatari delle disposizioni di cui agli artt. 48-66 del trattato CEE, e**

— **che impongono ai residenti nello Stato di notificare alle autorità nazionali l'identità dei cittadini di altri Stati membri, da essi ospitati,**

sono in linea di principio compatibili con le disposizioni di cui al n. 1, purché i termini posti per l'adempimento degli obblighi suaccennati siano contenuti entro limiti ragionevoli,

e le sanzioni comminate per l'inosservanza di detti obblighi non siano sproporzionate rispetto alla gravità dell'infrazione e non contemplino l'espulsione.

3° **Qualora non implichino restrizioni alla libera circolazione delle persone, tali norme non costituiscono una discriminazione vietata dall'art. 7 del trattato.**

Lecourt Kutscher O'Keeffe

Mertens de Wilmars Pescatore Sørensen Mackenzie Stuart

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 7 luglio 1976.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

R. Lecourt