soggiorno speciale contemplata dall'art. 4 della direttiva n. 68/360 non può venir punita con una proposta d'espulsione o con pene che possano essere anche detentive.

O'Keeffe Bosco Koopmans

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 3 luglio 1980.

Per il cancelliere

H. A. Rühl

Amministratore principale

Il presidente della Prima Sezione

A. O'Keeffe

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN-PIERRE WARNER DEL 4 GIUGNO 1980 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

La causa odierna ci è stata sottoposta in via pregiudiziale da uno Stipendiary Magistrate presso la Magistrate Court di Pontypridd, nel Galles. Le questioni sono insorte nell'ambito di un procedimento penale promosso dinanzi a detto giudice nei confronti di un lavoratore olandese, Stanislaus Pieck, al quale si contesta un'infrazione alla legge sull'immigrazione vigente nel Regno Unito, e vertono sulla compatibilità tra quest'ultima disciplina e la normativa comunitaria.

La disciplina comunitaria che ci interessa nella fattispecie è costituita anzitutto dalle disposizioni del Trattato CEE sulla libertà di circolazione delle persone, e in particolare dei lavoratori, il cui tenore è ormai così noto che non mi dilungherò in una ripetizione, in secondo luogo le disposizioni del *regolamento del Consiglio n. 1612/68* «relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità», quelle della *direttiva del Consiglio 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» e quelle della *direttiva del Consiglio 64/221/CEE,* «per il coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento e il soggiorno

1 — Traduzione dall'inglese.

degli stranieri, giustificati da motivi d'ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica». Il combinato disposto di questa normativa non mi pare però si possa congruamente apprezzare se non si tiene pure debito conto della *direttiva del Consiglio 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».

Non è il caso di diffondersi sul *regolamento n. 1612/68.* È troppo noto: naturalmente esso si applica non solo ai lavoratori, ma anche ai loro congiunti. L'unico elemento degno di attenzione particolare è che la *direttiva 68/360* vi fa richiamo.

La *direttiva 68/360* è il testo sulla cui interpretazione si impernia la presente causa. Essa ha sostituito un'anteriore direttiva del Consiglio *(62/240),* che a sua volta era subentrata ad un'altra ancor precedente, del 16 agosto 1961 (GU n. 80 del 13.12.1961, pag. 1513). Le norme della *direttiva 68/360* che ci interessano particolarmente sono le seguenti:

«Art. 3

1. Gli Stati membri ammettono sul loro territorio le persone di cui all'art. 1 [cioè quelle alle quali si applica il regolamento n. 1612/68] dietro semplice presentazione di una carta d'identità o di un passaporto validi.

2. Non può essere imposto alcun visto d'ingresso né obbligo equivalente, salvo per i membri della famiglia che non possiedono la cittadinanza di uno degli Stati membri. Gli Stati membri accordano a tali persone ogni agevolazione per l'ottenimento dei visti ad esse necessari.»

A questo punto sarà opportuno sottolineare che i termini «No entry visa or equivalent document may be demanded» nella versione inglese del n. 2 di detto articolo differiscono leggermente dalle versioni delle altre lingue. Ad esempio il francese «Acun visa d'entrée ni obligation équivalente peut être imposé», significa «... non può essere imposto alcun visto d'ingresso né obbligo equivalente ...». Le versioni danese, olandese e italiana sono perfettamente corrispondenti al francese. Il tedesco «für die Einreise darf weder ein Sichtvermerk noch ein gleichartiger Nachweis verlangt werden» è più vicino alla versione inglese, ma «Nachweis» è un termine meno vago di «document». Il particolare tenore della versione inglese ha indotto il patrono dell'imputato ad imperniare il problema, mi pare impropriamente, sul tipo di documento cui si riferisce l'art. 3, n. 2, piuttosto che sul genere di presupposto richiesto («requirement»). Non dimentichiamo che la versione inglese dell'art. 3, n. 2, della *direttiva 73/148,* che è la norma parallela in materia di abolizione delle restrizioni al movimento ed alla residenza all'interno della Comunità di cittadini di Stati membri, in considerazione della libertà di stabilimento e della libertà di fornire servizi, usa la frase «No entry visa or equivalent requirement».

L'art. 4 della *direttiva 68/360* recita:

«1. Gli Stati membri riconoscono il diritto di soggiorno sul loro territorio alle persone di cui all'art. 1, che siano in grado di esibire i documenti indicati al paragrafo 3.

2. Il diritto di soggiorno viene comprovato con il rilascio di un documento denominato "carta di soggiorno di cittadino di uno Stato membro della CEE". Tale documento deve contenere la menzione che esso è stato rilasciato in conformità del regolamento (CEE) n. 1612/68 e delle disposizioni adottate dagli Stati membri in applicazione della presente direttiva . . .

3. Per il rilascio della carta di soggiorno di cittadino di uno Stato membro della CEE, gli Stati membri possono esigere soltanto la presentazione dei documenti qui di seguito indicati:

— dal lavoratore:

a) il documento in forza del quale egli è entrato nel loro territorio;

b) una dichiarazione di assunzione del datore di lavoro o un attestato di lavoro;

. . .»

Ancor una volta faccio osservare che vi è una piccola divergenza tra la versione inglese e la maggior parte delle altre versioni. Avrete notato che la versione inglese dell'art. 4, n. 1, inizia con le parole «Member States shall grant the right . . .». In questo contesto «grant» può voler dire «conferire» o semplicemente «riconoscere». La stessa ambiguità si riscontra nel testo tedesco, che usa il verbo «gewähren». Non ve n'è invece traccia nelle altre versioni, il che dimostra, a mio parere, che «riconoscere» è il senso esatto. Nell'art. 8 della direttiva (sul quale tornerò) il testo inglese, senza ambiguità, usa «recognize».

L'art. 6 recita:

«1. La carta di soggiorno:

a) . . .

b) deve avere una validità di almeno cinque anni a decorrere dalla data del rilascio ed essere automaticamente rinnovabile.

2. . . .

3. Quando il lavoratore occupa un impiego di durata superiore a tre mesi ed inferiore ad un anno al servizio di un datore di lavoro dello Stato ospitante o per conto di un prestatore di servizi, lo Stato membro ospitante gli rilascia un permesso temporaneo di soggiorno, la cui validità può essere limitata alla durata prevista dell'impiego.

. . .»

L'art. 8 stabilisce che «gli Stati membri riconoscono il diritto di soggiorno sul loro territorio, senza che sia necessario il rilascio della carta di soggiorno» a tre categorie di lavoratori:

«a) al lavoratore che esercita un'attività subordinata di una durata prevista non superiore a tre mesi. Il documento in forza del quale l'interessato è entrato nel territorio, corredato da una dichiarazione del datore di la-

voro che indica il periodo previsto dell'impiego, costituisce titolo valido per il soggiorno; tuttavia, la dichiarazione del datore di lavoro non è richiesta per i lavoratori che beneficiano della direttiva del Consiglio, del 25 febbraio 1964, relativa all'attuazione della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi per le attività di intermediari del commercio, dell'industria e dell'artigianato;

b) al lavoratore che è occupato sul territorio di un altro Stato membro, pur avendo la sua residenza sul territorio di uno degli Stati membri ove ritorna di norma ogni giorno o almeno una volta alla settimana. L'autorità competente dello Stato d'impiego può rilasciare a questo lavoratore una carta speciale, valida per cinque anni e rinnovabile automaticamente;

c) al lavoratore stagionale, quando sia titolare di un contratto di lavoro vistato dall'autorità competente dello Stato membro sul cui territorio egli viene a prestare la sua attività.»

L'art. 10 stabilisce che gli Stati membri non possono derogare alle disposizioni della direttiva, se non per ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica.

Noterete dunque che l'art. 3 della *direttiva 68/360* riguarda il diritto di un soggetto, cui si applica il *regolamento n. 1612/68,* ad accedere al territorio di uno Stato membro, mentre i successivi articoli della direttiva riguardano il suo diritto di risiedere in detto Stato.

Questo diritto sussiste indipendentemente dal fatto che l'interessato detenga un permesso di soggiorno, che è solo la «prova» del diritto e che non è sempre necessario, ad esempio è superfluo se lo straniero si trattiene meno di tre mesi.

Il Governo del Regno Unito si è richiamato ad una dichiarazione riportata nei verbali del Consiglio allorché si discuteva della *direttiva 68/360,* dichiarazione secondo cui un cittadino di uno Stato membro in cerca di occupazione in un altro Stato membro avrebbe dovuto disporre di un minimo di tre mesi per trovar lavoro e — qualora entro questo termine non avesse trovato un'occupazione — alla scadenza del terzo mese si sarebbe potuto porre termine al suo soggiorno. Questa dichiarazione non mi risulta sia stata pubblicata ufficialmente, pur se molte pubblicazioni vi fanno richiamo (vedi ad es. Hartley, «EEC Immigration Law» pagg. 105-106). Nella causa 48/75, *(Royer,* Racc. 1976, pag. 497) questa Corte ha chiaramente affermato che una persona in tale situazione rientra nella categoria di coloro che, in forza del Trattato, godono del diritto di circolare liberamente (vedi n. 31 della motivazione della sentenza).

La *direttiva 73/148,* come ho detto, è la direttiva parallela in materia di libertà di circolazione delle persone entro la Comunità in relazione alla libertà di stabilimento e alla libertà di prestare servizi. Essa ha sostituito la direttiva del Consiglio 64/220/CEE. Essenzialmente essa si applica ai «cittadini di uno Stato membro che si siano stabiliti o che desiderino stabilirsi in un altro Stato membro per esercitarvi un'attività indipendente, o che desiderino effettuarvi una prestazione di servizi», ai cittadini di uno Stato membro «che desiderino recarsi in un altro Stato membro in qualità di destinatari di servizi», nonché ai membri delle loro famiglie. Le sue disposizioni, specie l'art. 3 sul diritto d'ingresso, e gli artt. 4 e seguenti, relativi al diritto di soggiorno ed ai permessi di soggiorno, corrispondono strettamente a quelle della *direttiva 68/360.* Ricorderete che nella causa 118/75, *Watson e Belmann* (Racc. 1976,

pag. 1185), alle pagg. 1202-1205, l'avvocato generale Trabucchi ha analizzato l'applicazione delle norme del Trattato sulla libertà di circolazione delle persone a coloro che sono «destinatari dei servizi» ed ha espresso i suoi dubbi quanto all'ampiezza della categoria dei destinatari di servizi, specie sulla possibilità di comprendervi i turisti. Ha osservato che l'effetto pratico di una larga interpretazione di questa nozione sarebbe quello di «ampliare il diritto di libera circolazione a tutti i cittadini degli Stati membri, dato che ogni persona è attualmente o potenzialmente destinataria di servizi». Non mi dilungherò su questo punto: mi limiterò a dire che non si deve supporre che condivida le esitazioni dell'avvocato generale Trabucchi.

Vengo infine alla *direttiva 64/221,* che rimane applicabile sia in relazione alla *direttiva 68/360* che alla *direttiva 73/148* ed in particolare in relazione al rilascio dei permessi di soggiorno a norma dell'una e dell'altra. L'art. 5 della *direttiva 64/221* recita:

«1. La decisione relativa alla concessione o al diniego del primo permesso di soggiorno, deve esser presa nel più breve termine, ed al più tardi entro sei mesi dalla domanda.

L'interessato è autorizzato a dimorare provvisoriamente sul territorio fino a quando non intervenga la decisione di rilascio o di diniego del permesso di soggiorno.

2. . . .»

Gli artt. 6-9 contemplano le garanzie, come mezzi di impugnazione e simili, per coloro cui viene rifiutato il permesso di soggiorno. Il permesso di soggiorno può solo venir rifiutato per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica.

Le sentenze della vostra Corte cui è stato fatto richiamo, specie la causa *Royer* (cit.), la causa *Watson e Belmann* (cit.) e la causa 8/77 *Sagulo, Brenca e Bakhouche* (Racc. 1977, pag. 1495), sottolineano o chiariscono determinati punti:

1. Coloro che hanno diritto a circolare liberamente all'interno della Comunità, in qualità di lavoratori o come familiari degli stessi, oppure in virtù della normativa in materia di libertà di stabilimento o di prestazione di servizi, godono di un diritto — di entrare e risiedere, cioè, in uno Stato membro di cui non sono cittadini — loro conferito direttamente dalle norme del Trattato relative a questa materia, come precisate dai provvedimenti integrativi adottati dal Consiglio. Quindi non vi è bisogno di provvedimenti nazionali per attribuire detti diritti ai singoli interessati e nessuno Stato membro ha facoltà di limitarne o impedirne l'esercizio.

2. Una carta di soggiorno del genere di quella contemplata dalla *direttiva 68/360* «ha solo efficacia declaratoria». Essa costituisce solo la prova tangibile del diritto spettante al titolare del documento e uno Stato membro deve rilasciare detta carta a chiunque produca un documento che dimostri la sua legittimazione ed avvalori quel diritto.

3. Ne consegue, tra l'altro, che uno Stato membro deve riconoscere il diritto a risiedere sul suo territorio a qualsiasi lavoratore che dimostri di essere titolare di detto diritto mediante produzione dei due documenti specificati dall'art. 4, n. 3, della *direttiva 68/360,* cioè della sua carta

d'identità o del passaporto e di un certificato di impiego o di una dichiarazione del datore di lavoro.

4. Ciò non significa che uno Stato membro non possa pretendere che il lavoratore in questione debba adempiere le formalità della legge nazionale sul controllo degli stranieri, a condizione che le formalità prescritte siano ragionevoli e non si risolvano in una limitazione al diritto di ingresso e di soggiorno spettante al singolo in forza del Trattato. Uno Stato membro può, ad esempio, prescrivere che il lavoratore debba denunciare la sua presenza o iscriversi nei registri di una determinata autorità nazionale, può prescrivere che il lavoratore debba richiedere un permesso di soggiorno come quello indicato nella direttiva, nei casi in cui, secondo la direttiva, ciò sia opportuno, tuttavia non si può prescrivere che il soggetto debba ottenere un qualsiasi altro permesso di soggiorno richiesto per gli stranieri in generale dalla legge nazionale, ed il cui rilascio può essere discrezionale. Uno Stato membro può anche comminare sanzioni per coloro che non osservano le formalità prescritte.

5. Queste sanzioni non possono però comprendere l'espulsione, giacché questa misura si risolve nella negazione dei diritti conferiti dal Trattato, e può venire adottata solo per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica. La sola inosservanza delle formalità relative al controllo degli stranieri non rientra nei motivi di cui sopra.

6. Le altre sanzioni, come pene pecuniarie e detentive, devono essere commisurate alla gravità dell'infrazione, altrimenti possono costituire un impedimento all'esercizio, da parte degli interessati, dei diritti loro conferiti dal Trattato. Qualora uno Stato membro non abbia adeguato la sua normativa alle prescrizioni comunitarie, spetta al giudice dello Stato stesso risolvere le controversie in modo da evitare qualsiasi conflitto con la disciplina comunitaria.

La disciplina e la procedura del Regno Unito sono contenute nell'*Immigration Act 1971* (Legge sull'immigrazione) e nelle «*Immigration Rules*» (Regolamenti sull'immigrazione) emanati dal Secretary of State. Detti regolamenti definiscono i criteri da seguirsi nell'applicazione della legge. A rigor di termini, essi non hanno efficacia vincolante, però — a norma dell'art. 3 (2) della legge — essi devono venir discussi in Parlamento e possono venir respinti dall'una o dall'altra Camera.

Il combinato disposto degli artt. 1 e 2 della legge definisce una classe di persone dette «patrials» che hanno «the right of abode in the United Kingdom» (diritto di residenza) e quindi hanno facoltà di risiedere, entrare ed uscire dal territorio del Regno Unito senza assoggettarsi ad alcuna formalità, salvo quelle indispensabili all'accertamento del loro diritto. (Ricorderete che ho esposto la complessa struttura di questo sistema nelle mie conclusioni 257/78 *Devred* c/ *Commissione*, inedite).

L'art. 3 (1) della legge dispone, salvo eccezioni qui irrilevanti:

qualora un individuo non sia «patrial» —

a) non può entrare nel Regno Unito, se non è autorizzato a norma della presente legge;

b) può essere autorizzato ad entrare nel Regno Unito (o, se già vi si trova) a rimanerci temporaneamente o a tempo indeterminato;

c) se egli è autorizzato ad entrare o a rimanere nel Regno Unito temporaneamente, l'autorizzazione può esser concessa a condizioni che limitino la sua attività lavorativa o la sua occupazione nel Regno Unito, o che gli impongano di iscriversi nei registri della polizia; o che prescrivano le due cose.

L'art. 3 (3) dispone:

Qualora sia autorizzato limitatamente l'ingresso o il soggiorno nel Regno Unito —

a) una singola autorizzazione può venir modificata riducendo, aumentando o abolendo la durata della limitazione oppure aggiungendo, mutando o revocandone le condizioni . . .

I numeri 5 e 6 dell'art. 3 riguardano l'espulsione. Essi vi sono noti in quanto la Corte se ne dovette occupare nella causa 3/77 *(Bouchereau,* Racc. 1977, pag. 1999) e hanno avuto una certa importanza anche nella causa *Santillo* (131/79, inedita). I numeri 5 e 6, per quel che ci interessa, sono del seguente tenore:

5) Chi non è «patrial» può venir espulso dal Regno Unito —

a) se, autorizzato a entrare o rimanere limitatamente, egli non rispetta una condizione posta nell'autorizzazione o si trattiene oltre il termine fissato;

. . .

6) Salvo restando quanto disposto al n. 5, di cui sopra, chi non è «patrial» potrà inoltre venir espulso dal Regno Unito se . . . è condannato per un reato punibile con pena detentiva e, al momento della condanna, l'espulsione è raccomandata da un giudice investito di questa facoltà in virtù della presente legge.

Il giudice competente a raccomandare l'espulsione, ricorderete, è il giudice che pronuncia la condanna per il reato commesso dallo straniero. In forza dell'art. 6, n. 2, della legge, un giudice non può raccomandare l'espulsione di un soggetto condannato, se all'interessato non sono stati comunicati per iscritto con almeno sette giorni di anticipo determinanti elementi specificati dalla legge stessa.

L'art. 4 (1) della legge dispone che:

La facoltà, conferita dalla presente legge, di concedere o rifiutare l'autorizzazione ad entrare nel Regno Unito sarà esercitata dai funzionari degli uffici di immigrazione, mentre la facoltà di accordare l'autorizzazione a restare nel Regno Unito, o di modificare qualsiasi autorizzazione di cui all'art. 3 (3) (a) (riguardo tanto alla durata quanto alle condizioni) sarà esercitata dal Secretary of State; e . . . l'esercizio di dette facoltà avverrà tramite notifica per iscritto al destinatario del provvedimento . . .

L'art. 24, n. 1, stabilisce:

Chi non è «patrial» commette reato punibile, mediante procedimento d'urgenza, con ammenda fino a UKL 200 o con un massimo di sei mesi di reclusione, o con entrambe le pene, nei casi sottoelencati:

a) se, contravvenendo alla presente legge, egli deliberatamente entra nel Regno Unito nonostante un ordine di espulsione o senza autorizzazione;

b) se, in possesso soltanto di un'autorizzazione limitata ad entrare o a rimanere nel Regno Unito, egli deliberatamente:

   i) rimane oltre il termine indicato nell'autorizzazione o

   ii) non osserva una condizione posta nell'autorizzazione;

...

L'allegato 2 alla legge, intitolato «Disposizioni amministrative circa il controllo sull'ingresso ecc.», all'art. 2 (1) dispone tra l'altro:

Un funzionario dell'ufficio immigrazione può interrogare chiunque giunga nel Regno Unito per via aerea o marittima, al fine di stabilire:

a) se sia o meno «patrial» e

b) qualora non lo sia, se possa entrare o meno nel Regno Unito senza autorizzazione e

c) qualora il soggetto necessiti di autorizzazione, se questa possa essergli concessa e per quanto tempo e a quali condizioni (se del caso) o se debba venirgli rifiutata.

Due serie di regolamenti elaborati dal Secretary of State e presentati al Parlamento a norma dell'art. 3, n. 2, della legge entrano in linea di conto nella fattispecie. Essi sono i regolamenti sull'immigrazione per il controllo all'entrata dei cittadini degli Stati membri della CEE e di quelli degli Stati non facenti parte del Commonwealth *«Immigration Rules for Control on Entry, EEC and other Non-Commonwealth Nationals»* e i regolamenti sull'immigrazione per il controllo, dopo l'entrata, dei cittadini degli Stati membri della CEE e di quelli degli Stati non facenti parte del Commonwealth *«Immigration Rules for Control after Entry, EEC and other Non-Commonwealth Nationals»*. Entrambi sono stati presentati al Parlamento il 25 gennaio 1973. Entrambi in seguito sono stati emendati a più riprese, ma mai in modo rilevante per la fattispecie.

Le norme per il «controllo all'entrata» (che non si applicano ai cittadini irlandesi, che godono di un regime più favorevole), dispongono che chiunque, giungendo nel Regno Unito, debba esibire — su richiesta del funzionario dell'ufficio immigrazione — un passaporto nazionale valido o altro documento atto a comprovare adeguatamente la sua identità e la sua cittadinanza e che i cittadini degli altri Stati membri della Comunità possono esibire carte d'identità nazionali valide invece del passaporto (vedi art. 3 e la nota relativa a piè di pagina). Le norme dispongono inoltre che i cittadini di determinati paesi, elencati in appendice e tra i quali non figura alcun paese della Comunità, devono esibire al funzionario dell'ufficio immigrazione il passaporto o un altro documento d'identità munito di visto del Regno Unito e il permesso di entrata deve loro venir rifiutato se non hanno il visto regolare (v. art. 8). La parte V della disciplina contiene disposizioni speciali circa l'ammissione di cittadini di altri Stati membri della Comunità. Queste disposizioni, nei casi in cui vanno applicate, hanno la prevalenza su qualsiasi altra disposizione in materia contenuta nella normativa (v. art. 49). Esse comprendono gli artt. 51 e 52 che recitano:

51. Allorché si autorizza l'ingresso di un cittadino di uno Stato membro, è vietato porre condizioni che limitino il suo impiego o la sua occupazione nel Regno Unito. Di regola, l'autorizzazione ha validità semestrale, ec-

cezione fatta per l'ipotesi di rientro di chi già risiede nel Regno Unito o per chi possegga già un permesso di soggiorno valido.

52. I cittadini degli Stati membri che intendono entrare nel Regno Unito per svolgervi un'attività subordinata o cercarvi impiego, intraprendere un'attività commerciale o dedicarsi ad un lavoro indipendente sono ammessi senza permesso di lavoro o altra previa autorizzazione.

Le norme disciplinanti il «controllo dopo l'ingresso» si dividono in due parti: la parte A, intitolata «Modifica del permesso d'entrata o di soggiorno» e la parte B intitolata «Espulsione». Tralascerò questa seconda parte. La parte A comprende due capitoli, il primo, che vale in genere per i cittadini dei paesi non facenti parte del Commonwealth, e il secondo, che vale particolarmente per i cittadini degli Stati membri (diversi dagli irlandesi). Le disposizioni del secondo capitolo, allorché vanno applicate, prevalgono su quelle del primo. Nel secondo capitolo va ricordato particolarmente l'art. 34. Esso recita:

Chi ha un permesso d'entrata per sei mesi e inizia un'attività subordinata deve munirsi di un permesso di soggiorno. Questo documento avrà durata pari al periodo di occupazione, se questa attività è prevedibilmente inferiore ai 12 mesi. In caso contrario il permesso di soggiorno avrà validità quinquennale. Ma normalmente non può venir rilasciato alcun permesso se la persona non ha trovato occupazione entro i sei mesi per cui era stato autorizzato il soggiorno e nemmeno se l'interessato nel frattempo abbia dovuto far appello alla pubblica assistenza.

Il risultato di queste disposizioni, per quel che ci interessa, è quindi che qualsiasi cittadino di uno Stato membro (eccetto l'Irlanda) che intende entrare nel Regno Unito deve esibire o il passaporto o la carta d'identità ed esser autorizzato ad entrare dal funzionario dell'ufficio immigrazione. Salvoché la persona sia un residente che rientra o abbia già un permesso di residenza valido, gli viene concessa un'autorizzazione ad entrare valida sei mesi, indipendentemente dallo scopo della sua venuta nel Regno Unito. Detta autorizzazione deve venir rilasciata in forma scritta. In seguito, l'interessato può chiedere al Secretary of State di modificare l'autorizzazione, aumentando o sopprimendo la scadenza indicata originariamente. Se l'interessato trova occupazione, richiedendo la modifica dell'autorizzazione otterrà un permesso di soggiorno di validità quinquennale o pari alla durata dell'occupazione, se prevedibilmente questa non supererà i 12 mesi.

Il rappresentante del Regno Unito ci ha spiegato che questo sistema ha lo scopo di evitare perdite di tempo nelle stazioni marittime o negli aeroporti ove lo straniero sbarca. Ciò consente al funzionario dell'ufficio immigrazione di soprassedere ad accertare se il cittadino di uno Stato membro che si presenta al controllo giunga nel Regno Unito per scopi che gli consentono di ottenere un'autorizzazione d'ingresso a norma del Trattato. Vale a dire, durante un periodo di sei mesi il nuovo arrivato può decidere se protrarre la sua permanenza o meno e, se necessario, richiedere un permesso di residenza. A me pare che il sistema sia pratico, specie in un paese ove non si tengono registri della popolazione, non

si rilasciano carte d'identità e gli stranieri devono notificarsi alla polizia solo in certi casi. Ciò però non vuol ancor dire che questo sistema, come è stato applicato nella fattispecie, sia compatibile con la legge comunitaria.

Gli antefatti del caso in esame sono esposti in un documento allegato al provvedimento di rinvio e non sono controversi. Il Pieck è cittadino olandese ed ha passaporto olandese. Non è «patrial». Dal passaporto risulta che il suo primo ingresso nel Regno Unito risale al 3 agosto 1973 e che in seguito è entrato ed uscito più volte. Il 12 aprile 1976 il consolato olandese a Londra rinnovava il documento e in quell'occasione l'interessato dichiarava di risiedere in Cardiff. È rientrato nel Regno Unito il 3 dicembre 1977, uscito il 22 luglio 1978 e ritornato una settimana dopo, il 29 luglio 1978. Ad ogni entratra nel Regno Unito, ivi compresa quella del 29 luglio 1978, il suo passaporto è stato vistato dal funzionario dell'ufficio immigrazione con data e luogo di entrata nel Regno Unito, nonché con l'apposizione della dicitura «concesso l'ingresso nel Regno Unito, con validità di sei mesi». Dopo la sua entrata nel Regno Unito il 3 dicembre 1977, il Pieck è sempre stato — e lo è tuttora — tipografo alle dipendenze della ditta Graphic Prints, di Taffs Well, presso Cardiff. Il termine di sei mesi di validità della sua autorizzazione del 29 luglio 1978 scadeva il 29 gennaio 1979. Nel marzo 1979, egli spontaneamente si presentava al Constabulary del Galles meridionale ove dichiarava di non aver rispettato il termine di soggiorno impostogli e chiedeva consiglio circa la condotta da tenere. Gli venne consigliato di mandare il suo passaporto al Ministero dell'interno chiedendo una proroga del permesso, ma egli non lo fece. Il 3 maggio 1979, ad un agente di polizia che aveva controllato i suoi documenti, dichiarava che «voleva spedire il passaporto, ma se ne era scordato». Egli veniva allora denunziato per violazione dell'art. 24 (1) (b) (i) dell'*Immigration Act 1971* e gli veniva notificato un «avviso circa la possibilità di una sua espulsione», a norma dell'art. 6 (2) della legge. Gli veniva contestata la contravvenzione in questi termini:

«Non essendo lei "patrial" ed essendo in possesso di un permesso di soggiorno limitato nel Regno Unito, è rimasto deliberatamente nel Regno Unito dopo il 29 gennaio 1979, data limite indicata dal permesso.»

Il 12 luglio 1979, il Pieck compariva dinanzi allo Stipendiary Magistrate e si dichiarava innocente. Egli sosteneva a sua difesa che a) il timbro sul suo passaporto, afferente il suo ingresso nel Regno Unito il 29 luglio 1978, equivaleva a un «visto d'ingresso o obbligo equivalente», in contrasto con la *direttiva 68/360,* b) a norma dell'art. 48, n. 3, lett. b), e dell'art. 48, n. 3, lett. c), del Trattato, l'interessato aveva diritto di circolare liberamente e di soggiornare nel Regno Unito per esercitarvi un'attività lavorativa e che la presunta concessione di un'autorizzazione ad entrare nel Regno Unito valida per sei mesi, cioè fino al 29 luglio 1978, costituiva una «diminutio» dei suoi diritti ed era inoltre incompatibile con l'art. 7 del Trattato, c) il permesso iniziale, valido sei mesi, di entrata nel Regno Unito era incompatibile con le disposizioni della *direttiva 68/360* e d) che, pur se al-

l'entrata nel Regno Unito è lecito autorizzare l'ingresso per un periodo limitato a sei mesi, l'inosservanza di questo termine non può venir punita con l'espulsione e con una pena detentiva.

Il pubblico ministero ha controbattuto con altri argomenti.

Per questi motivi, il giudice del merito ha sottoposto tre questioni alla Corte. Esse sono le seguenti:

1. Quale sia il significato di «visto d'ingresso né obbligo equivalente» nell'art. 3, n. 2, della direttiva del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 68/360/CEE.

2. Quando un cittadino della CEE entra in uno Stato membro, se la concessione da parte di questo Stato membro di un permesso iniziale di soggiorno per un periodo limitato a sei mesi sia compatibile con i diritti garantiti a detto cittadino dagli artt. 7 e 48 del Trattato che istituisce la CEE nonché con le direttive del Consiglio 25 febbraio 1964, n. 64/221/CEE e 15 ottobre 1968, n. 68/360/CEE.

3. (Vale solo in caso di soluzione affermativa della questione n. 2).

   Qualora un cittadino come sopra abbia ottenuto un permesso di soggiorno in uno Stato membro limitato a sei mesi ed essendo occupato come lavoratore subordinato ma avendo omesso di chiedere la carta di soggiorno, sia rimasto dopo la scadenza del permesso, se questa trasgressione possa essere punita in detto Stato membro con provvedimenti che includono una pena detentiva e/o la raccomandazione di espulsione.

Dinanzi alla Corte si è discusso sul primo punto, come ho detto prima, con particolare fervore in quanto la versione inglese dell'art. 3, n. 2, della *direttiva 68/360* menziona un «document» che deve essere «demanded» invece di parlare di obbligo equivalente da imporsi. Per questo motivo il Governo del Regno Unito ha sottolineato che i cittadini degli Stati membri, al loro arrivo nel Regno Unito non dovevano «esibire» null'altro che la carta d'identità o il passaporto. È nata pure una dotta discussione sull'etimologia del termine «visto» e sul suo senso nel gergo consolare e nelle convenzioni internazionali sull'abolizione dei visti. Fondandosi sul senso della parola «visa» in questi contesti, il Governo del Regno Unito ha osservato che la frase «entry visa or equivalent document» di cui all'art. 3, n. 2, contraddistingue «una dichiarazione scritta o un'autorizzazione che chi desidera entrare deve ottenere dalla rappresentanza competente all'estero dello Stato ospitante prima di presentarsi alla frontiera dello Stato ospitante».

A mio parere questa interpretazione è troppo restrittiva. L'art. 3 della direttiva, a mio parere, va interpretato come un tutto unico e alla luce della finalità della direttiva, cioè la soppressione delle restrizioni alla libera circolazione dei lavoratori e dei loro familiari all'interno della Comunità. Dal tenore dell'art. 3, n. 2, mi pare emergano tre obiettivi:

(i) sottolineare e rafforzare il tenore dell'art. 3, n. 1, che prescrive che gli Stati membri devono consentire alle persone cui si applica la direttiva l'ingresso nel loro territorio «dietro

semplice presentazione di una carta d'identità o di un passaporto validi»;

(ii) derogare a questo requisito nell'ipotesi di qualsiasi membro della famiglia del lavoratore non cittadino di uno Stato membro;

(iii) prescrivere allo Stato membro di facilitare al massimo, per detti membri della famiglia del lavoratore, l'ottenimento dei visti necessari.

A mio parere sarebbe perciò in contrasto e con lo scopo e con il tenore dell'art. 3 interpretarlo nel senso che consenta ad uno Stato membro di prescrivere per un lavoratore un requisito ulteriore all'esibizione della sua carta d'identità o del suo passaporto, se l'assolvimento di questo obbligo deve avvenire alla frontiera e non anteriormente presso le rappresentanze all'estero dello Stato ospitante.

D'altro canto l'art. 3, ovviamente, non prevede che se il lavoratore esibisce il suo passaporto o la sua carta d'identità al funzionario dell'ufficio immigrazione o a qualunque altro pubblico ufficiale competente di uno Stato membro, questi debba rimanere muto ed impassibile. È quindi lecito almeno un sorriso, un cenno del capo o della mano. Se è così, mi pare non si possa obiettare nulla all'apposizione di un timbro sul passaporto o al rilascio di un documento separato che dichiari il buon diritto dell'interessato ad entrare nello Stato membro in questione.

Quindi, mi pare, se nella fattispecie il timbro apposto sul passaporto del Pieck avesse semplicemente specificato «autorizzato l'ingresso nel Regno Unito» e se — secondo il diritto del Regno Unito — questo timbro avesse avuto soltanto il valore di riconoscimento del diritto d'ingresso dell'interessato, non si potrebbe sollevare alcuna obiezione.

Dopo questa analisi, si profilano due difficoltà nella fattispecie.

La prima e più saliente è che il timbro apposto al passaporto del Pieck dichiarava inoltre «per sei mesi». Ma per ora sorvoliamo su questo punto.

La seconda difficoltà insorge perché risulta dalle disposizioni dell'*Immigration Act 1971* e dalle *Immigration Rules for Control on Entry* che — secondo il diritto del Regno Unito — il rilascio del permesso d'ingresso può non costituire solo un puro riconoscimento del diritto, ma può essere un atto discrezionale. Non sta certo a voi, ma al giudice nazionale, stabilire se le cose stiano così. Quanto alla disciplina comunitaria in materia, di cui si deve occupare questa Corte, il Governo del Regno Unito ha sostenuto che uno Stato membro deve godere di questa discrezionalità in quanto la libera circolazione delle persone, secondo questa disciplina, è soggetta a limitazioni. Naturalmente vi sono limitazioni in quanto, da una parte, essa non si estende ai cittadini di uno Stato membro che vogliono recarsi in un altro Stato membro per finalità non contemplate dal Trattato e in quanto, inoltre, dal godimento dei vantaggi relativi possono venir escluse determinate persone per ragioni di pubblica sicurezza, di ordine pubblico o di sanità pubblica. A prima vista ciò significa che uno Stato membro può negare l'ingresso a coloro che rientrano in una delle ipotesi di cui sopra.

Se ne deve arguire che uno Stato membro ha il diritto (e forse anche il dovere), qualora il cittadino di un altro Stato membro chieda di entrare nel suo territorio, di esaminare la posizione del singolo per stabilire se abbia o meno diritto d'entrare, di fare cioè quello che, come ci è stato detto, si vuole evitare con il sistema seguito dal Regno Unito? In proposito, l'art. 3 della direttiva contiene in sé una contraddizione apparente. Esso vale solo per le persone cui si applica il regolamento *n. 1612/68*, però esso prescrive agli Stati membri di consentire loro l'ingresso sul proprio territorio semplicemente su esibizione di una carta d'identità o di un passaporto validi, documenti che, per loro natura, non comprovano che il titolare rientri tra le persone cui si applica il regolamento. Ci sono due possibili vie d'uscita da questo dilemma. Una consiste nel sostenere che è implicito nell'art. 3 che l'interessato deve, per poter entrare, esibire, oltre la carta d'identità o il passaporto, la prova che egli rientra tra i destinatari del regolamento. La seconda è quella di pensare che gli autori della direttiva abbiano inteso che, salvo le ipotesi di deroga per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o sanità pubblica, gli Stati membri debbano reciprocamente consentire ai loro cittadini l'ingresso nel loro territorio previo semplice accertamento della cittadinanza e che ogni problema relativo al diritto di entrata conferito dal Trattato debba essere esaminato dopo l'ingresso. A mio parere l'ultima soluzione è la migliore, per due motivi. Anzitutto è più consona della prima ai termini della direttiva. È a norma degli artt. 4 e 8, relativi al diritto di residenza, che si deve fornire la prova che l'interessato rientra nel campo d'applicazione «ratione personae» del regolamento. Che la prova vada fornita dopo l'ingresso — e non contemporaneamente — si desume ad esempio dall'uso del passato nella frase «il documento in forza del quale egli è entrato» nel loro territorio che compare negli artt. 4, n. 3, e 8, n. 1, lett. a). In secondo luogo, essa non stride con il buon senso, come dimostra la prassi seguita nel Regno Unito. Gli autori della direttiva si devono essere resi conto che quella e le altre successive in materia di libera circolazione delle persone in relazione alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi avrebbero riguardato, nel complesso, molti se non quasi tutti i cittadini degli Stati membri che si spostavano negli altri Stati membri. Essi non possono aver avuto l'intenzione di causare lungaggini alle frontiere interne della Comunità per la cernita dei soggetti. Nemmeno mi pare che andasse oltre le facoltà conferite al Consiglio dagli artt. 49, 54 e 63 del Trattato emanare una disciplina che evitasse queste conseguenze.

Quindi penso che la soluzione del primo quesito posto dal giudice a quo sia che l'art. 3, n. 2, della *direttiva 68/360*, nel punto in cui stabilisce che «non può essere imposto alcun visto d'ingresso né obbligo equivalente» significa che uno Stato membro non può prescrivere ad un cittadino di un altro Stato membro alcun altro obbligo oltre l'esibizione di una carta d'identità o di un passaporto validi come condizione per entrare nel suo territorio.

Quanto al fatto che il timbro apposto sul passaporto del Pieck arrecasse anche la

dicitura «per sei mesi», mi pare che ciò non possa aver rilevanza per nessuna questione inerente l'art. 3, che riguarda solo l'entrata. Essa incideva sul diritto del Pieck di rimanere nel Regno Unito dopo esservi entrato, problema che costituisce oggetto della seconda questione.

Quanto a questo punto, mi sono dilungato a sufficienza sulle disposizioni del Trattato e sulla relativa disciplina emanata dal Consiglio, inoltre ho riassunto gli effetti delle sentenze con cui la Corte le ha interpretate e credo così di aver dimostrato che uno Stato membro non può, salvo per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza o sanità pubblica, limitare il diritto di un lavoratore, cittadino di un altro Stato membro, di rimanere sul suo territorio; però può prescrivere allo stesso di dimostrare, conformemente agli artt. 4 e segg. della *direttiva 68/360* e agli artt. 5 e segg. della *direttiva 64/221,* il suo diritto a rimanervi.

Il Governo del Regno Unito ha osservato che l'unica conseguenza di un timbro come quello apposto sul passaporto del Pieck era quella di richiamare l'attenzione dell'interessato sul fatto che gli era dato regolare permesso d'ingresso e che da quel momento egli disponeva di sei mesi di tempo per ottenere una carta di soggiorno, che gli spettava senza alcun dubbio, sempreché non si fossero infrapposte ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica. Il timbro, si è specificato, non limitava affatto il diritto d'ingresso: poneva all'interessato un termine di sei mesi per decidere se, volendo rimanere, chiedere una carta di soggiorno. Spetta al giudice a quo, e non a voi, stabilire se sia corretta questa interpretazione del timbro. Mi limiterò ad osservare che è stato contestato al Pieck che «non essendo "patrial" ed essendo in possesso di un permesso di soggiorno limitato nel Regno Unito, vi è rimasto deliberatamente dopo la scadenza del termine prescrittogli». Non gli è stato contestato che, dovendo chiedere una carta di soggiorno, non lo abbia fatto.

A questo proposito, all'udienza è stato prodotto un modulo (HO Form IS.120) che, ci è stato detto, dal 1° gennaio 1980 viene consegnato ai cittadini degli altri Stati membri al loro ingresso nel Regno Unito, invece di timbrare i passaporti. Non sono state sottoposte questioni — nell'ambito della presente controversia — quanto alla compatibilità tra il tenore di questo modulo e la legge comunitaria. Dopo alcune esitazioni ho pensato che sia meglio tacere in proposito.

Vediamo infine la terza questione.

Anche qui soccorre una delle sentenze della Corte, di cui ho riassunto le conseguenze. Potrebbe, mi pare, essere rilevante il fatto se il reato contestato al Pieck possa intendersi, come suggerisce il Governo del Regno Unito, come omissione di richiedere una carta di soggiorno, allorché l'interessato avrebbe dovuto farlo.

Per questa contravvenzione egli non meritava evidentemente l'espulsione. Questo è pacifico. Se sia il caso di condannarlo a pene detentive, è un punto che va risolto

in base alla gravità della contravvenzione sancita dal giudice competente. Il Governo del Regno Unito ha osservato che questo tipo di reato potrebbe comportare una pena detentiva in determinate circostanze eccezionali, ad esempio in caso di recidiva o di deliberata inosservanza della legge. Non vedo motivi per dissociarmi da questo orientamento.

Il Governo del Regno Unito ha pure osservato che il Pieck, quando è comparso dinanzi al giudice il 12 luglio 1979 era pure accusato di furto di una borsetta, furto che ha confessato e per il quale ha fruito della sospensione condizionale, dovendo tuttavia risarcire il danno pari a UKL 1,50 e pagare le spese di UKL 15. Il Governo del Regno Unito ha ricordato, se non erro, che la condanna in quest'occasione avrebbe potuto essere presa nella debita considerazione dal giudice nella valutazione circa l'eventuale opportunità di condannare il Pieck a una pena detentiva per la violazione dell'*Immigration Act.* Direi di no, ma mi astengo dal pronunciarmi, dal momento che il giudice a quo non ha formulato questioni pregiudiziali in merito.

In definitiva, penso che la Corte dovrebbe così risolvere le questioni sottopostele:

1. L'art. 3, n. 2, della *direttiva 68/360,* allorché dispone che «non può essere imposto alcun visto d'ingresso né obbligo equivalente» significa che uno Stato membro non può imporre ad un cittadino di un altro Stato membro altri obblighi oltre l'esibizione di una carta d'identità o di un passaporto validi come condizione per entrare nel proprio territorio.

2. Salvo che per ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica, uno Stato membro non può limitare il soggiorno nel suo territorio di un cittadino di un altro Stato membro ad un periodo inferiore a quello cui ha diritto in forza dell'art. 48 del Trattato CEE e delle disposizioni della *direttiva 68/360;* tuttavia nei casi in cui le disposizioni della direttiva ravvisano l'opportunità del rilascio di una carta di soggiorno, lo Stato membro può imporre allo straniero di richiederla entro sei mesi dal suo ingresso nel territorio o entro un diverso periodo ragionevole.

3. Qualora uno Stato membro abbia legittimamente imposto ad un cittadino di un altro Stato membro l'obbligo di richiedere la carta di soggiorno, se questi non vi ottempera, non può venir punito con l'espulsione e può venir condannato ad una pena detentiva solo se il reato, per le circostanze in cui è stato commesso, assume una particolare gravità.