coltà di restringere, in casi singoli e per giustificati motivi, l'esercizio di un diritto derivante direttamente dal Trattato. Essa non giustifica quindi alcun provvedimento amministrativo che prescriva in modo generale altre formalità alla frontiera diverse dalla semplice esibizione di una carta d'identità o di un passaporto validi.

2. L'art. 3, n. 2, della direttiva del Consiglio n. 68/360, che vieta agli Stati membri di prescrivere un visto d'ingresso o un obbligo equivalente per i lavoratori comunitari che si spostano nell'ambito della Comunità, va interpretato nel senso che i termini «visto d'ingresso né obbligo equivalente» si riferiscono a qualsiasi formalità, mirante ad autorizzate l'ingresso nel territorio di uno Stato membro, prescritta oltre al controllo del passaporto o della carta d'identità alla frontiera, indipendentemente dal luogo o dal momento del rilascio di detta autorizzazione e dalla forma che essa può avere.

3. Il rilascio del documento speciale di soggiorno di cui all'art. 4 della direttiva n. 68/360 ha solo effetto dichiarativo e non può, per gli stranieri che traggono dei diritti dall'art. 48 del Trattato CEE o da analoghe disposizioni di questo, venir equiparato ad un permesso di soggiorno il quale implichi un potere discrezionale delle autorità nazionali, qual è previsto per la generalità degli stranieri. Uno Stato membro non può quindi esigere da una persona tutelata dalle norme comunitarie il possesso di un permesso di soggiorno anziché del documento di cui al combinato disposto dell'art. 4 e dell'allegato della direttiva n. 68/360, né punire la mancanza di un siffatto permesso.

4. L'omissione, da parte di un cittadino comunitario cui si applica il regime della libera circolazione dei lavoratori, di munirsi della carta di soggiorno speciale contemplata dell'art. 4 della direttiva n. 68/360 non può venir punita con una proposta di espulsione o con pene che possano essere anche detentive.

Nel procedimento 157/79,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, della Pontypridd Magistrates' Court di Mid Glamorgan, Galles, nella causa dinanzi ad essa pendente tra

REGINA

e

STANISLAUS PIECK,

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 7 e 48 del Trattato CEE, nonché delle direttive del Consiglio 15 ottobre 1968 n. 68/360 (GU 1968, n. L 257, pag. 13) relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei lavoratori degli Stati membri e delle loro famiglie all'interno della Comunità e 25 febbraio 1964 n. 64/221 (GU 1964, pag. 850) per

il coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento e il soggiorno degli stranieri, giustificati da motivi d'ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta dai signori: A. O'Keeffe, presidente di Sezione; G. Bosco e T. Koopmans, giudici;

avvocato generale: J.-P. Warner;
cancelliere: J. A. Pompe, cancelliere aggiunto,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, il procedimento e le osservazioni presentate a norma dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia CEE possono così riassumersi:

I — Gli antefatti e la fase scritta del procedimento

1. Il Pieck è cittadino olandese. Dal suo passaporto risulta che ha fatto ingresso per la prima volta nel Regno Unito il 3 agosto 1973 ed in seguito vi ha soggiornato più volte. Il suo passaporto è stato rinnovato dal consolato olandese di Londra il 12 aprile 1976: in quest'occasione, l'indicazione del suo luogo di residenza è stata mutata da «Wellington, Nieuw Zeeland», in «Cardiff, G.B.». Dopo il suo ingresso nel Regno Unito, il 3 dicembre 1977, il Pieck è stato sempre occupato come tipografo presso l'impresa «Graphic Prints» di Taffs Well, presso Cardiff.

2. Il Pieck lasciava il Regno Unito il 22 luglio 1978 per ritornarvi una settimana dopo, il 29 luglio 1978. Come sempre, al suo ingresso nel Regno Unito, il servizio immigrazione registrava sul suo passaporto data e località d'entrata, apponendo la dicitura «soggiorno nel Regno Unito autorizzato per 6 mesi» a norma dell'art. 51 dello «Statement of

Immigration Rules for Control on Entry (EEC and other Non-Commonwealth Nationals) (HC 81)», promulgato dall' «Home Secretary» in forza dell'art. 3, n. 2, dell'«Immigration Act 1971».

L'art. 51 summenzionato recita:

«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, eccezion fatta nell'ipotesi di rientro di chi già risiede nel Regno Unito o per chi possegga già un permesso di soggiorno valido».

3. Il permesso di soggiorno nel Regno Unito concesso al Pieck per sei mesi, a decorrere dal 29 luglio 1978, è scaduto il 29 gennaio 1979. Nel marzo 1979, il Pieck si recava spontaneamente al commissariato di polizia (Constabulary) del Galles meridionale, ove chiedeva consiglio sul da farsi, poiché era trascorsa la data limite posta per il suo soggiorno. La polizia gli consigliava di trasmettere il suo passaporto al ministero dell'interno (Home Office) e di chiedere nel contempo un nuovo permesso di soggiorno. Il Pieck non faceva né l'una né l'altra cosa. Il 3 maggio 1979 un agente di polizia controllava il suo passaporto e l'interessato si giustificava dicendo che «aveva intenzione di spedirlo, ma se ne era scordato». Lo stesso giorno, il Pieck veniva denunciato per violazione dell'«Immigration Act 1971», art. 24, n. 1 (b) (i), secondo il quale:

«(24) (1) Chi non è cittadino britannico ("patrial") commette reato punibile, mediante procedimento d'urgenza, con pena pecuniaria fino a UKL 200 o con un massimo di sei mesi di detenzione o con entrambe le pene, nei casi sottoelencati: (. . .)

(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».

Al Pieck è stato contestato il seguente addebito:

«Non essendo lei cittadino britannico ("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».

Contemporaneamente il Pieck veniva avvertito, conformemente all'art. 6, n. 2 dell'«Immigration Act 1971», che il giudice, se lo avesse riconosciuto colpevole dell'infrazione contestatagli, avrebbe potuto, a norma dell'art. 3, n. 6, dell'«Immigration Act 1971», raccomandare la sua espulsione.

4. Il 12 luglio 1979, il Pieck è comparso dinanzi alla Pontypridd Magistrates' Court e, pur non contestando le prove prodotte dalla pubblica accusa, si è dichiarato innocente. Egli ha invocato l'art. 48, n. 3, b) e c), del Trattato CEE e le disposizioni della direttiva 68/360 per dimostrare che l'autorizzazione iniziale d'ingresso valida sei mesi e l'obbligo di prorogarla erano incompatibili con il diritto comunitario.

Con ordinanza 5 settembre 1979, la Magistrates' Court ha chiesto alla Corte di giustizia di pronunciarsi in via pregiudiziale sulle tre questioni che seguono:

«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. Se la concessione da parte di uno Stato membro, al momento dell'ingresso nel suo territorio di un citta-

dino della CEE, 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 e 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 il cittadino di cui 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».

L'ordinanza di rinvio è pervenuta nella cancelleria della Corte il 10 ottobre 1979.

A norma dell'art. 20 dello Statuto della Corte di giustizia CEE, hanno presentato osservazioni scritte: il Governo del Regno Unito, rappresentato dal sig. Simon Brown, barrister e dalla sig. G. Dagtoglou, Treasury Solicitor's Department, in qualità di agenti, il sig. Pieck, rappresentato dal sig. Alan Newman, barrister, incaricato da Spicketts, Solicitors in Pontypridd, e la Commissione CEE, rappresentata dal suo consigliere giuridico Anthony McClellan, in qualità di agente, assistito dal sig. Richard Plender, barrister.

Il Director of Public Prosecutions (pubblico ministero) ha comunicato di condividere quanto esposto dal Governo del Regno Unito.

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 scritte presentate alla Corte

Sulla prima questione

Il *Governo del Regno Unito* ricorda che a norma dell'art. 3, n. 2, della direttiva 68/360 «non può essere imposto alcun visto d'ingresso né obbligo equivalente». A suo giudizio, un regime che contempla un «visto d'ingresso o un obbligo equivalente» rappresenta un sistema di controllo che consente al paese ospitante di vagliare, tramite le sue rappresentanze diplomatiche all'estero, i documenti d'identità, le intenzioni e i progetti dell'interessato prima di decidere — allorché l'interessato è ancora nel suo paese di residenza — se questi potrà essere ammesso. Un visto non è quindi mai rilasciato alla frontiera, al momento dell'ingresso. Una simile prassi sarebbe incompatibile con la finalità stessa del visto, poiché la caratteristica essenziale del visto è quella di un presupposto per l'entrata in un paese.

Si desume chiaramente dalla disciplina vigente che un siffatto sistema di visti, come è praticato dal Regno Unito, non può applicarsi nei confronti dei cittadini degli Stati membri. Il Governo del Regno Unito si richiama in particolare agli artt. 8-10 dello «Statement of Immigration Rules for Control on Entry (EEC and other Non-Commonwealth Nationals) (HC 81)», che indicano per quali cittadini stranieri è richiesta una «entry

clearance» (visto d'ingresso) e non comprendono i cittadini degli Stati membri. Per questi ultimi, invece, l'art. 52 dello stesso «Statement» prevede:

«I cittadini degli Stati membri della CEE che intendano entrare nel Regno Unito per svolgervi una 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».

La frase «visto d'ingresso né obbligo equivalente» di cui all'art. 3, n. 2, della direttiva n. 68/360, non può comprendere l'apposizione del timbro sul passaporto con la dicitura «autorizzato a soggiornare nel Regno Unito per un periodo di sei mesi» allorché uno straniero valica la frontiera del Regno Unito, come è avvenuto il 29 luglio 1978 all'ingresso del Pieck. Questo timbro indica solo che la persona che entra nel territorio del Regno Unito è stata ritualmente autorizzata a soggiornarvi per sei mesi.

Questa autorizzazione d'ingresso non costituisce nemmeno un permesso equivalente ad un visto. Se in realtà dovesse costituire un permesso equivalente, e come tale fosse vietato dall'art. 3, n. 2, della direttiva n. 68/360, i cittadini degli Stati membri godrebbero di un diritto incondizionato d'ingresso nel territorio di un altro Stato membro. Invece, l'art. 48 del Trattato e la direttiva n. 64/221 indicano chiaramente che la libertà di circolazione è soggetta a limitazioni.

L'argomento suesposto è inoltre corroborato dal fatto che l'espressione «non può essere imposto alcun obbligo equivalente» mira ad evitare che si pongano condizioni incompatibili con i dettami dell'art. 3, n. 1, grazie al quale chi intende entrare nel territorio di uno Stato membro deve poterlo fare «dietro semplice presentazione di una carta d'identità o di un passaporto validi». La procedura prescritta nel Regno Unito non comporta alcun elemento incompatibile con questa disciplina. I cittadini della Comunità non hanno altro obbligo che quello di presentare una carta d'identità o un passaporto validi.

Il *Pieck* spiega il senso storico dei termini «visto» e «passaporto». Attualmente però il termine «visto» contraddistingue un timbro apposto su un passaporto, che autorizza il titolare del medesimo ad entrare in un determinato paese o ad uscirne, alle condizioni indicate, eventualmente, nel testo del visto.

I due timbri rettangolari apposti — peraltro nello spazio riservato ai visti — a pag. 14 del passaporto del Pieck equivalgono ad una autorizzazione ritualmente rilasciata per l'ingresso nel Regno Unito, e con validità limitata nel tempo, cioè ad un'autorizzazione di soggiorno per soli sei mesi. Il Pieck ritiene irrilevante il fatto che l'autorizzazione venga rilasciata alla frontiera, immediatamente prima dell'ingresso e non su domanda presentata ad un consolato, prima che l'interessato parta per il Regno Unito. Per contro egli ritiene importante il fatto che l'autorizzazione sia concessa prima che il titolare del passaporto assolva le formalità di controllo per l'immigrazione.

Anche se i termini «visto d'entrata» fossero interpretati restrittivamente, in modo da escludere il timbro apposto sul passaporto, il Pieck ritiene che il termine «obbligo equivalente» abbia una portata sufficientemente ampia per ricomprendere questo timbro. Si desume chiaramente dalla versione francese dell'art. 3,

n. 2, della direttiva n. 68/360 che questa disposizione non riguarda il carattere formale della dicitura di cui trattasi, ma l'obbligo che viene imposto. Il fatto che il Pieck, come qualsiasi altro lavoratore cittadino di uno Stato membro, debba ottenere un'autorizzazione per entrare e soggiornare nel Regno Unito e — per di più — questa debba venir rinnovata dopo sei mesi, costituisce un obbligo equivalente all'imposizione di un visto d'ingresso.

La *Commissione* sottolinea anzitutto i limiti che la disciplina comunitaria pone alle facoltà degli Stati membri in fatto di polizia degli stranieri per quel che riguarda i cittadini degli altri Stati membri.

Essa osserva che l'art. 3, n. 2, della direttiva n. 68/360 ha lo scopo di eliminare una formalità che potrebbe costituire un ostacolo per la libera circolazione dei lavoratori. Questa finalità si desume non solo dal posto che la direttiva occupa tra le disposizioni d'attuazione relative all'art. 48 del Trattato CEE, ma anche dalla sua genesi e dalla sua origine. Lo stesso divieto si riscontra nella disciplina che ha preceduto la direttiva n. 68/360, cioè l'art. 2, n. 4, della direttiva del Consiglio 25 marzo 1964 n. 64/240 (GU 1964, pag. 981) e nell'art. 3, nn. 2 e 3, della direttiva del Consiglio 16 agosto 1961 (GU 1961, p. 1513).

Secondo il primo «considerando», quest'ultima direttiva aveva, tra l'altro, come finalità

«l'eliminazione delle procedure, delle pratiche amministrative e dei termini per l'accesso agli impieghi disponibili che ostacolano la liberazione dei movimenti dei lavoratori . . .».

Visto alla luce di questa finalità, un documento rilasciato dal servizio immigrazione al valico d'entrata costituisce evidentemente un ostacolo rispetto al diritto dei lavoratori di entrare in uno Stato membro e di soggiornarvi per svolgervi un'attività lavorativa, se esso si risolve in una limitazione del periodo durante il quale il lavoratore può soggiornare in questo Stato. Questa osservazione trova conferma nella sentenza pronunciata dalla Corte nella causa 118/75 (Watson e Belmann, Racc. 1976, pag. 1198) nella quale, riferendosi ad una disciplina nazionale che impone l'obbligo di segnalare la presenza di stranieri, la Corte ha stabilito che:

«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» (n.22).

La Commissione ne deduce che, pur non vietando di apporre una menzione speciale su un passaporto, il diritto comunitario vieta tuttavia di fare annotazioni o di rilasciare altri documenti ai lavoratori migranti, qualora detti atti mirino a limitare i diritti che il Trattato conferisce agli interessati.

Nella prassi diplomatica, il termine «visto d'entrata», impiegato isolatamente, ha

talvolta un senso ristretto, indica cioè un documento o un timbro rilasciato ad uno straniero, prima che questi si presenti all'ufficio immigrazione, come presupposto per la sua ammissione in detto Stato. In questo senso il termine è stato impiegato in vari «accordi circa la soppressione dei visti» stipulati tra gli Stati europei prima dell'istituzione delle Comunità europee [1], nonché in alcune altre convenzioni internazionali [2].

Tuttavia la Commissione ritiene che, anche se il termine «visto» fosse comparso isolato, senza alcun riferimento ad altri «obblighi equivalenti», sarebbe stato possibile interpretarlo in modo più generale, comprendente anche un'autorizzazione scritta ad entrare in uno Stato membro. Detta interpretazione si fonda sulle definizioni del termine «visto», che comprendano qualsiasi menzione in un passaporto, qualsiasi certificato o altro documento ufficiale, rilasciato da un'autorità competente per garantirne l'autenticità o per riconoscere allo stesso determinati effetti speciali [3]. Siffatta definizione è abbastanza ampia perché vi rientri la concessione di un'autorizzazione ad entrare in uno Stato.

Il termine «obbligo equivalente», nel contesto della direttiva, si deve ritenere indichi i documenti che, alla pari di un visto, costituiscono o conservano restrizioni alla libera circolazione dei lavoratori. È intrinseco nella natura del visto il limite alla libera circolazione ogniqualvolta esso comporta, per il titolare dello stesso, l'autorizzazione ad entrare in uno Stato o ogniqualvolta limita il periodo del suo soggiorno. Lo stesso può dirsi di qualsiasi documento, timbro o menzione prescritti, per finalità analoghe, nei confronti di chi intende entrare in uno Stato membro.

In seguito la Commissione sottolinea il parallelismo — sotto il profilo della funzione dei documenti amministrativi nazionali — tra la libera circolazione delle persone e quella delle merci. Una disciplina nazionale che continua a prescrivere, anche se solo formalmente, licenze d'importazione e di esportazione, o qualsiasi altra formalità analoga, costituisce un ostacolo, nell'ambito dei rapporti intracomunitari, alla libera circolazione delle merci (cause riunite 51-54/71, International Fruit Company c/ Produktschap Groenten en Fruit, Racc. 1971, pag. 1116, n. 9). Analogamente, l'esercizio di un controllo sull'immigrazione dei lavoratori cui si applica l'art. 48 del Trattato, che implichi la concessione dell'autorizzazione ad entrare in uno Stato membro, è incompatibile con il principio della libera circolazione delle persone. Quindi, nei confronti di tutti i singoli che godono dei diritti loro conferiti dal Trattato CEE, gli Stati membri non hanno più la facoltà di concedere l'autorizzazione ad entrare nel loro territorio.

1 — Ad esempio l'accordo del 5 febbraio 1947, stipulato tra il Regno Unito e il Belgio — UKTS 4 (1947), Cmnd. 7038 — sostituito dall'accordo del 1° aprile 1960 (UKTS 40, 1960, Cmnd. 1091).

2 — Cfr. l'accordo europeo sull'abolizione dei visti per i profughi, del 1959, ETS n. 31, l'atto conclusivo e l'accordo della conferenza intergovernativa sull'adozione di un documento di viaggio per i profughi, del 1947, UKTS 3 (1947, Cmnd. 7033 nn. 8-10 dell'allegato alla Convenzione di Ginevra sullo statuto dei profughi, del 1951, UKTS 39 (1954), Cmnd. 9171, l'art. 5 della Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari del 1963, UKTS 14 (1973), Cmnd. 5219.

3 — Cfr. Sirey, Dictionnaire de la terminologie du droit international, 1960; Black's Law Dictionary, 1968; Jowitt's Dictionary of English Law, 1968; Luke T. Lee, Consular Law and Practice, 1961.

Quindi, i termini «visto d'ingresso né obbligo equivalente» che ricorrono nell'art. 3, n. 2, della direttiva del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 360 si riferiscono a qualsiasi documento, menzione, timbro o certificato, comunque esso sia definito o descritto, rilasciato ad un cittadino di uno Stato membro in correlazione al suo ingresso nel territorio di uno Stato membro, vuoi come presupposto, vuoi come autorizzazione per il suo ingresso, che costituisca in qualsiasi misura e in qualsiasi modo una limitazione alla libertà di circolazione sancita dal Trattato.

Sulla seconda questione

Il *Governo del Regno Unito* fa osservare che la dicitura «autorizzato a soggiornare nel Regno Unito per un periodo di sei mesi» ha il solo effetto di render noto a chi entra nel Regno Unito che gli è stata regolarmente concessa un'autorizzazione in questo senso. Ne consegue che l'interessato ha sei mesi per procurarsi una carta di soggiorno, documento che gli spetta, salvo vi ostino ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di pubblica sanità.

Dai fatti risulta che nella fattispecie il Pieck non è stato indotto in errore dalla prassi seguita in Gran Bretagna. Tuttavia il Governo del Regno Unito tiene a sottolineare che gli «Statements of Immigration Rules», che sono documenti pubblicati e facilmente reperibili, espongono chiaramente la situazione. Infatti l'art. 34 dello «Statement of Immigration Rules for Control after Entry (EEC and other Non-Commonwealth Nationals) (HC 82)», relativo al controllo dopo l'ingresso, 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 fare appello alla pubblica assistenza».

Quanto al termine per il rilascio di una carta di soggiorno, non si può pretendere che il documento venga rilasciato al momento dell'ingresso nel territorio. Anzi, risulta chiaramente dagli artt. 4, n. 3, 6, n. 3, e 8 della direttiva n. 68/360 e dagli artt. 5, n. 1 e 2 della direttiva n. 64/221 che è contemplato un periodo tra il momento dell'ingresso e quello del rilascio all'interessato di una carta di soggiorno. Sotto questo aspetto, sei mesi non costituiscono un termine troppo ridotto; sono anzi il doppio del termine accordato dalla maggior parte degli Stati membri.

Infine, il Governo del Regno Unito fa richiamo alla sentenza della Corte nella causa 8/77 (Sagulo ed altri, Racc. 1977, pag. 1495, nn. 11 e 12) per sostenere che l'obbligo, incombente ai cittadini degli altri Stati membri, di procurarsi una carta di soggiorno, non implica alcun elemento di discriminazione a motivo della nazionalità.

Il *Pieck* osserva anzitutto che il diritto al rilascio di una carta di soggiorno alla scadenza di sei mesi, come si desume dall'art. 34 dello «Statement of Immigration

Rules», circa il controllo dopo l'ingresso (HC 82) non insorge affatto automaticamente. Il potere discrezionale dell'amministrazione in questa materia trova in particolare il suo fondamento all'art. 4 dello stesso «Statement», che recita:

«Gli articoli che seguono specificano le principali categorie di persone che possono venir autorizzate ad entrare nel Regno Unito per un periodo limitato e che possono chiedere la modifica di detta autorizzazione, nonché i criteri da seguire per l'esame della loro domanda o in occasione di qualsiasi modifica dell'autorizzazione. La decisione in merito deve tener conto di tutti i fatti pertinenti; il fatto che il richiedente risponda ai requisiti di forma inerenti la qualifica contemplata, prescritti dalle presenti norme che disciplinano il soggiorno o la proroga del soggiorno, non costituisce elemento determinante in suo favore. Ad esempio è opportuno esaminare se l'interessato abbia rispettato i termini e le condizioni poste per la sua ammissione; se, data la sua reputazione, il suo comportamento e gli ambienti che frequenta, sia preferibile non consentirgli di rimanere, qualora l'interessato costituisca un pericolo per la sicurezza nazionale, o se, nell'ipotesi in cui l'interessato sia autorizzato a rimanere durante il periodo desiderato, possa vedersi preclusa la possibilità di ritornare in un altro paese».

L'inesistenza di un diritto al rilascio automatico di una carta di soggiorno, nonché l'obbligo, la cui inosservanza fa incorrere in una sanzione penale, di chiedere una proroga dell'autorizzazione iniziale di soggiorno, sono incompatibili con i diritti conferiti dal Trattato.

Quanto all'autorizzazione iniziale limitata a 6 mesi, il Pieck sostiene che essa è incompatibile con il principio della libera circolazione delle persone enunciato nella lettera c) dell'art. 3 del Trattato, nonché con quello del diritto di soggiorno garantito dall'art. 48, n. 3, lett. c. Siffatta autorizzazione costituisce una «procedura o pratica amministrativa» ai sensi dell'art. 49, lett. b, oppure un'«altra restrizione» ai sensi dell'art. 49, lett. c. Essa stride in particolare con l'obbligo di cui all'art. 1 della direttiva n. 68/360, interpretato nell'ambito dell'art. 49 del Trattato.

Il Pieck contesta l'argomento svolto dalla pubblica accusa nella causa principale, secondo cui il diritto di soggiorno limitato a sei mesi rappresenta un provvedimento amministrativo necessario onde poter esercitare un controllo sui cittadini della Comunità, in quanto essi, per prorogare il loro soggiorno o per chiedere una carta di soggiorno, devono rivolgersi al servizio immigrazione. Il solo obbligo, a carico di uno straniero, di segnalare la propria presenza consentito dal diritto comunitario è quello contemplato dall'art. 8, n. 2, della direttiva. Tuttavia questa disposizione si applica solo ai lavoratori che svolgono un'attività destinata a non protrarsi oltre i 3 mesi e ad alcuni lavoratori stagionali.

Inoltre, un'autorizzazione iniziale di soggiorno limitato, nonché l'obbligo di richiederne la proroga, costituiscono una violazione dell'art. 7 del Trattato, giacché nessuna limitazione in questo senso è posta per i cittadini britannici.

La *Commissione* fa rilevare anzitutto che il diritto di entrare e soggiornare in un altro Stato membro, di cui possono fruire i cittadini degli Stati membri, viene loro conferito — in quanto persone soggette al diritto comunitario — direttamente

dal Trattato o, a seconda dei casi, dalle disposizioni di attuazione (Cfr. le sentenze nelle cause 48/75, Royer, Racc. 1976, pag. 511; 118/75, Watson e Belmann, Racc. 1976, pagg. 1197 e 1200 e 8/77, Sagulo ed altri, Racc. 1977, pag. 1503). La sussistenza di questo diritto non è subordinata all'autorizzazione di uno Stato membro.

La Commissione ricorda poi le condizioni alle quali gli Stati membri possono rilasciare carte di soggiorno, a norma della direttiva n. 68/360. Gli artt. 8 e 6, n. 3, contemplano norme speciali per alcune categorie di lavoratori, compresi quelli che svolgono attività temporanee. Per tutte le altre ipotesi, l'art. 6, n. 1, dispone che la carta di soggiorno deve avere validità almeno quinquennale a decorrere dalla data dell'emissione e deve essere rinnovabile automaticamente. La forma della carta di soggiorno è stabilita nell'art. 4, n. 2, e nell'allegato della direttiva.

L'indole tassativa delle disposizioni summenzionate esclude la competenza degli Stati membri ad imporre carte di soggiorno diverse da quelle indicate nelle disposizioni di cui sopra, oppure autorizzazioni d'ingresso valide per sei mesi. La direttiva del Consiglio n. 64/221 non è applicabile nel caso specifico.

La Commissione conclude che il rilascio di un permesso di soggiorno limitato a sei mesi, allorché un cittadino entra nel territorio di un altro Stato membro, è incompatibile con i diritti conferiti a detto cittadino dagli artt. 7 e 48 del Trattato, nonché con le disposizioni della direttiva n. 68/360.

Sulla terza questione

Prima di affrontare questo punto, il *Governo del Regno Unito* osserva che, il 3 maggio 1979, al Pieck è stato fatto carico non solo di aver violato l'art. 24 dell'«Immigration Act 1971», bensì anche di aver rubato una borsetta. Il 12 luglio 1979 egli confessava quest'ultimo reato: gli veniva concesso il beneficio della sospensione condizionale della pena, ed era condannato al risarcimento del danno, pari a UKL 1,50, nonché delle spese, pari a UKL 15.

Quanto alla violazione dell'art. 24 dell'«Immigration Act 1971», il Governo del Regno Unito non sostiene che una simile infrazione lieve della legge da parte di un lavoratore possa essere punita con «pene che implicano una proposta di espulsione», ma osserva che, se questa inosservanza rivela il deliberato proposito di sottrarsi alle formalità di iscrizione, cioè di violare intenzionalmente la legge, ciò può eccezionalmente giustificare, anche da solo, una condanna ad una pena detentiva. Il tribunale potrebbe tenere debito conto di questo elemento, come pure di ogni altra condotta contraria alla legge, per determinare la pena da infliggere.

Il *Pieck* sostiene che un lavoratore comunitario autorizzato ad un soggiorno limitato gode del diritto alla proroga automatica di detta autorizzazione e al rilascio di una carta di soggiorno. Il diritto di soggiorno deriva direttamente dal Trattato ed è quindi indipendente dal rilascio di una carta di soggiorno. La semplice omissione di formalità nazionali circa l'accesso, lo spostamento e il soggiorno degli stranieri non è tale da po-

tersi configurare come minaccia per l'ordine pubblico o per la pubblica sicurezza, né da giustificare perciò un provvedimento di espulsione (sentenza nella causa 48/75, Royer, Racc. 1976, pag. 497, nn. 31-33 e 38-40). Lo stesso principio dovrebbe valere per una raccomandazione di espulsione (sentenza nella causa 30/77, Regina c/ Bouchereau, Racc. 1977, pag. 1999, n. 16).

Nella fattispecie, una condanna ad una pena detentiva costituirebbe una sanzione talmente sproporzionata rispetto alla gravità dell'infrazione da risolversi in un ostacolo alla libera circolazione delle persone (sentenza nella causa 118/75, Watson e Belmann, Racc. 1976, pag. 1185).

La *Commissione* si richiama alla sentenza 8/77 (Sagulo e altri, Racc. 1977, pag. 1495), che ha messo in risalto la necessità che i provvedimenti coercitivi siano adeguati all'inosservanza delle disposizioni nazionali adottate conformemente alla direttiva n. 68/360 (n. 6). Inoltre, tra le sanzioni in cui si può incorrere per inosservanza delle formalità circa la dichiarazione e l'iscrizione, l'espulsione è certo incompatibile con le disposizioni del Trattato (sentenza nella causa 118/75, Watson e Belmann, Racc. 1976, pag. 1185, n. 20).

Infine, per la Commissione, la soluzione proposta per la seconda questione, cioè che un'autorizzazione di soggiorno per un periodo di sei mesi è incompatibile con il diritto comunitario, implica una soluzione negativa della terza questione.

III — La fase orale del procedimento

All'udienza dell'8 maggio 1980 hanno presentato osservazioni orali il Pieck, che in questa fase processuale era rappresentato dal sig. Alan Newman, barrister, il Governo del Regno Unito, rappresentato in questa fase processuale dal sig. Simon Brown, barrister, e la Commissione delle CE, rappresentata in questa fase processuale dal sig. Anthony McClellan, in qualità di agente, e dal sig. Richard Plender, barrister.

All'udienza, il Governo del Regno Unito ha fatto osservare, tra l'altro, che — contrariamente a quanto sostiene il Pieck, che si è richiamato unicamente all'art. 4 dello «Statement of Immigration Rules for control after Entry (EEC and other Non-Commonwealth Nationals) (HC 82)» — le autorità del Regno Unito non hanno alcuna facoltà discrezionale nei confronti dei cittadini degli Stati membri, perché il capo II dello stesso Statement, intitolato «cittadini degli Stati membri», all'art. 32 recita:

«Il presente capo si applica soltanto ai cittadini del Belgio, della Danimarca, della Francia, della Germania, dell'Italia, del Lussemburgo e dei Paesi Bassi, nonché ai loro familiari; per quel che li riguarda esso ha preminenza sulle disposizioni della parte A, capo I, nei limiti specificati agli articoli successivi. Per il resto, le parti A e B si applicano ai cittadini di detti paesi esattamente come nei confronti dei cittadini di altri paesi».

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 4 giugno 1980.

In diritto

1 Con ordinanza del 5 settembre 1979, registrata presso la Corte di giustizia il successivo 10 ottobre, la Pontypridd Magistrates' Court ha sottoposto, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, tre questioni circa l'interpretazione degli artt. 7 e 48 del Trattato, nonché delle direttive del Consiglio 25 febbraio 1964 n. 64/221, per il coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento e il soggiorno degli stranieri, giustificati da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica (GU 1964, pag. 850) e 15 ottobre 1968 n. 68/360, relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei lavoratori degli Stati membri e delle loro famiglie all'interno della Comunità (GU L 257, pag. 13).

2 Il giudice nazionale è stato adito in seguito ad una azione penale promossa nei confronti di un cittadino olandese residente in Cardiff, nel Galles, ove svolge un'attività subordinata, che — in quanto non «patrial» (cioè non cittadino britannico con diritto di risiedere nel territorio nazionale) e come tale autorizzato ad entrare nel territorio del Regno Unito e a soggiornarvi solo per un periodo limitato — ha deliberatamente protratto il suo soggiorno oltre il termine concessogli. L'imputato non era munito di carta di soggiorno; al momento del suo ultimo ingresso nel territorio britannico, il 29 luglio 1978, sul suo passaporto veniva apposto un timbro con la dicitura «autorizzato ad entrare nel Regno Unito per sei mesi».

Sulla prima questione

3 Con la prima questione, il giudice a quo chiede quale sia il senso dei termini «visto d'ingresso né obbligo equivalente» di cui all'art. 3, n. 2, della direttiva n. 68/360.

4 La Corte ha già ripetutamente affermato che il diritto dei cittadini di uno Stato membro di entrare nel territorio di un altro Stato membro e di dimorarvi ai fini consentiti dal Trattato deriva direttamente dal Trattato o, a seconda dei casi, dalle disposizioni adottate per la sua attuazione.

5 La direttiva n. 68/360 mira, come si evince dal suo preambolo, per quel che riguarda l'abolizione delle restrizioni ancora esistenti in materia di trasferimento e di soggiorno all'interno della Comunità, all'adozione di provvedimenti conformi ai diritti e alle facoltà riconosciuti ai cittadini degli Stati membri dal regolamento del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità (GU L 257 pag. 2). A questo scopo, la direttiva stabilisce le condizioni alle quali i cittadini degli Stati membri esercitano il loro diritto di lasciare il territorio del proprio Stato di origine per svolgere un'attività subordinata sul territorio di un altro Stato membro, nonché il loro diritto di accedere al territorio di quest'ultimo Stato e di soggiornarvi.

6 L'art. 3, n. 1, della direttiva prescrive a questo proposito che gli Stati membri ammettono sul loro territorio le persone cui si applica il regolamento n. 1612/68 previa semplice esibizione di una carta d'identità o di un passaporto validi. Il n. 2 aggiunge che ai lavoratori in questione non può essere imposto alcun visto d'ingresso né obbligo equivalente.

7 Nel corso del procedimento dinanzi alla Corte di giustizia, il Governo britannico ha sostenuto che l'espressione «visto d'ingresso» si riferisce esclusivamente ad una autorizzazione d'ingresso rilasciata, prima che il viaggiatore si presenti al valico di frontiera, in forma di annotazioni sul suo passaporto o di un documento separato. Per contro, un timbro apposto sul passaporto al momento del transito alla frontiera e che autorizzi l'ingresso sul territorio non potrebbe considerarsi visto d'ingresso o documento equivalente.

8 Questo punto di vista va disatteso. Ai fini dell'applicazione della direttiva, che mira a sopprimere le restrizioni allo spostamento dei lavoratori comunitari all'interno di tutta la Comunità, il momento in cui un'autorizzazione ad entrare nel territorio di uno Stato membro viene rilasciata e registrata sul passaporto o su un altro documento è irrilevante. Per di più, il diritto dei lavoratori comunitari ad entrare nel territorio di un altro Stato membro, loro conferito dalle norme comunitarie, non può venir subordinato al rilascio di una autorizzazione ad hoc da parte dell'amministrazione di detto Stato membro.

9 È innegabile che il diritto d'ingresso dei lavoratori di cui trattasi non è assoluto. Tuttavia, l'unica riserva contemplata dall'art. 48 del Trattato in materia di libertà di spostamento nel territorio degli Stati membri è quella riguardante le limitazioni giustificate da ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica. Questa riserva va intesa non già come un presupposto per l'acquisto del diritto d'ingresso e di dimora, ma come facoltà di restringere, in casi singoli e per giustificati motivi, l'esercizio di un diritto derivante direttamente dal Trattato. Quindi essa non giustifica alcun provvedimento amministrativo che prescriva in modo generale altre formalità alla frontiera diverse dalla semplice esibizione di una carta d'identità o di un passaporto validi.

10 È quindi opportuno risolvere la prima questione affermando che l'art. 3, n. 2, della direttiva n. 68/360, che vieta agli Stati membri di prescrivere un visto d'ingresso o un obbligo equivalente ai lavoratori comunitari che si spostano all'interno della Comunità, va interpretato nel senso che i termini «visto d'ingresso né obbligo equivalente» si riferiscono a qualsiasi formalità, mirante ad autorizzare l'ingresso nel territorio di uno Stato membro, prescritta oltre il controllo del passaporto o della carta d'indentità alla frontiera, indipendentemente dal luogo o dal momento del rilascio di detta autorizzazione e da qualsiasi forma essa abbia.

Sulla seconda questione

11 Con la seconda questione, il giudice a quo chiede se la concessione da parte di uno Stato membro, allorché un cittadino comunitario fa ingresso nel suo territorio, di una prima autorizzazione a soggiornarvi sei mesi sia compatibile con gli artt. 7 e 48 del Trattato nonché con le direttive nn. 64/221 e 68/360.

12 L'art. 4 della direttiva n. 68/360 stabilisce che gli Stati membri riconoscono il diritto di soggiorno sul loro territorio alle persone contemplate dalla direttiva ed aggiunge che detto diritto è «comprovato» con il rilascio di un particolare documento di soggiorno. Questa norma va interpretata alla luce del preambolo della direttiva, secondo il quale la disciplina applicabile in materia di soggiorno deve ravvicinare, nella misura del possibile, la situazione dei lavoratori degli altri Stati membri a quella dei lavoratori nazionali.

13 Nella sentenza 14 luglio 1977, causa 8/77 *(Sagulo, Brenca* e *Bakhouche,* Racc. pag. 1495) la Corte ha già affermato che il rilascio del documento speciale di soggiorno di cui all'art. 4 summenzionato ha solo effetto dichiarativo e non può, per gli stranieri cui l'art. 48 del Trattato o analoghe disposizioni di quest'ultimo attribuiscono dei diritti, venir equiparato ad un permesso di soggiorno il quale implichi un potere discrezionale delle autorità nazionali, qual è previsto per la generalità degli stranieri. La Corte ne ha concluso che uno Stato membro non può quindi richiedere ad una persona tutelata dalle disposizioni del diritto comunitario di essere in possesso di un permesso di soggiorno anziché del documento di cui all'art. 4 della direttiva n. 68/360.

14 Ne consegue che la seconda questione è già stata risolta dalla Corte nella sentenza summenzionata.

Sulla terza questione

15 Con la terza questione si chiede se un cittadino comunitario che sia rimasto nel territorio di uno Stato membro oltre il termine stabilito nell'autorizzazione di soggiorno, possa incorrere in questo Stato in sanzioni implicanti la detenzione o una proposta di espulsione.

16 Nella sentenza del 14 luglio 1977 summenzionata, la Corte ha già affermato che, non avendo le autorità nazionali il diritto di colpire con sanzioni la violazione di una norma incompatibile col diritto comunitario, l'applicazione di sanzioni penali o di altri provvedimenti coercitivi è esclusa nella misura in cui una persona tutelata dalla normativa comunitaria non si sia conformata a disposizioni nazionali le quali le impongano di essere in possesso di un permesso di soggiorno anziché del documento previsto dalla direttiva n. 68/360.

17 Tuttavia, in considerazione della situazione specifica accertata dal giudice a quo, e alla luce della soluzione fornita al secondo quesito, il terzo può anche intendersi nel senso che sollevi il problema del se l'omissione, da parte di un cittadino comunitario soggetto al regime della libera circolazione dei lavora-

tori, di munirsi della carta di soggiorno speciale contemplata dall'art. 4 della direttiva n. 68/360 possa venir punita con pene implicanti la detenzione o una proposta di espulsione.

18 Tra le sanzioni comminate per l'inosservanza delle formalità prescritte per comprovare il diritto di soggiorno di un lavoratore tutelato dal diritto comunitario, l'espulsione è indubbiamente in contrasto con la disciplina comunitaria, in quanto tale provvedimento costituisce la negazione del diritto stesso conferito e garantito dal Trattato, come la Corte ha già affermato in altre occasioni.

19 Quanto alle altre sanzioni, pecuniarie o detentive, se le autorità nazionali hanno facoltà di comminare, per l'inosservanza delle disposizioni in materia di documenti di soggiorno, penalità analoghe a quelle previste per le infrazioni minori contemplate dal diritto nazionale, sarebbe tuttavia ingiustificato ricollegare a quell'inosservanza sanzioni talmente sproporzionate rispetto alla gravità dell'infrazione da risolversi in un ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori. Ciò avverrebbe in particolare, se dette sanzioni comprendessero pene detentive.

20 Ne consegue che l'omissione, da parte di un cittadino comunitario cui si applica il regime della libera circolazione dei lavoratori, di munirsi della carta di soggiorno speciale contemplata dall'art. 4 della direttiva n. 68/360 non può venir punita con una proposta di espulsione o con pene che possano essere anche detentive.

Sulle spese

21 Le spese sostenute dal Governo del Regno Unito e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Prima Sezione),

pronunziandosi sulle questioni ad essa sottoposte dalla Pontypridd Magistrates' Court, di Mid Glamorgan, Galles, con ordinanza del 5 ottobre 1979, dichiara:

1° L'art. 3, n. 2, della direttiva del Consiglio 15 ottobre 1968 n. 68/360, che vieta agli Stati membri di prescrivere un visto d'ingresso o un obbligo equivalente ai lavoratori comunitari che si spostano all'interno della Comunità, va interpretato nel senso che i termini «visto d'ingresso né obbligo equivalente» si riferiscono a qualsiasi formalità, mirante ad autorizzare l'ingresso nel territorio di uno Stato membro, prescritta oltre il controllo del passaporto o della carta d'identità alla frontiera, indipendentemente dal luogo o dal momento del rilascio di detta autorizzazione e da qualsiasi forma essa abbia.

2° a) Il rilascio del documento speciale di soggiorno di cui all'art. 4 della direttiva del Consiglio 15 ottobre 1968 n. 68/360 ha solo effetto dichiarativo e non può, per gli stranieri cui l'art. 48 del Trattato o analoghe disposizioni di quest'ultimo attribuiscono dei diritti, venir equiparato ad un permesso di soggiorno il quale implichi un potere discrezionale delle autorità nazionali, qual è previsto per la generalità degli stranieri.

b) Uno Stato membro non può richiedere ad una persona tutelata dalle disposizioni del diritto comunitario di essere in possesso di un permesso di soggiorno anziché del documento di cui al combinato disposto dall'art. 4, n. 2, e dell'allegato della direttiva n. 68/360.

3° L'omissione, da parte di un cittadino comunitario cui si applica il regime della libera circolazione dei lavoratori, di munirsi della carta di

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.