

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
GIUSEPPE TESAURO  
presentate il 21 febbraio 1991 \*

*Signor Presidente,  
Signori Giudici,*

1. Con il presente ricorso la Commissione chiede alla Corte di constatare che, mantenendo in vigore ed applicando una normativa in virtù della quale i cittadini di uno Stato membro possono essere tenuti a rispondere alle domande poste da funzionari incaricati della sorveglianza delle frontiere quanto all'oggetto ed alla durata del loro viaggio nonché circa i mezzi finanziari di cui dispongono, prima di essere autorizzati ad accedere al territorio olandese, il Regno dei Paesi Bassi è venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza delle direttive 68/360/CEE<sup>1</sup> e 73/148/CEE<sup>2</sup> ed in virtù del combinato disposto dell'art. 5, secondo comma, e degli artt. 3, lett. c), 48, 52 e 59 del Trattato CEE.

2. Il diritto d'ingresso degli stranieri e la sorveglianza delle frontiere sono disciplinati nei Paesi Bassi in particolare dalla *Vreemdelingenwet* (legge sugli stranieri), del 13 gennaio 1965, e dal *Vreemdelingenbesluit* (decreto sugli stranieri), del 19 settembre 1966, il cui art. 23 dispone che:

« 1. Su richiesta di un funzionario incaricato della sorveglianza delle frontiere, gli stranieri che entrano nei Paesi Bassi devono:

- a) presentare e consegnare il documento di cui dispongono per attraversare la frontiera;
- b) fornire informazioni sulla finalità e la durata del loro soggiorno nei Paesi Bassi;
- c) dimostrare di quali mezzi possono disporre per soggiornare nei Paesi Bassi.

2. [...]

3. Le disposizioni del n. 1, inizio e lett. c), non si applicano ai cittadini di uno Stato membro delle Comunità europee che cercano un posto di lavoro ».

L'attenzione della Commissione su tale normativa è stata attirata da un reclamo presentato da un cittadino tedesco che, interrogato dalle autorità di frontiera circa la finalità del suo viaggio, dopo aver osservato di non essere tenuto a rispondere, aveva asserito di essere in possesso di soli 5 DM, vedendosi pertanto rifiutare l'ingresso nel territorio olandese.

\* Lingua originale: l'italiano.

1 — Direttiva del Consiglio 15 ottobre 1968, 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 (GU L 257, pag. 13).

2 — Direttiva del Consiglio 21 maggio 1973, 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 (GU L 172, pag. 14).

3. Prima di passare all'esame delle argomentazioni avanzate dalle parti, mi sembra opportuno precisare che, come la Commissione stessa ha tenuto a sottolineare, l'infrazione alla normativa comunitaria di cui si fa carico ai Paesi Bassi verte esclusivamente sui controlli personali che *non* attengono a ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica, cui sono soggetti i cittadini della Comunità alla frontiera olandese. È del pari escluso dalla materia del contendere il controllo dei bagagli e di altre merci. Inoltre, il ricorso riguarda solo il diritto di ingresso e di soggiorno e non anche il diritto di risiedere nel territorio olandese.

4. Il ragionamento sviluppato dalla ricorrente parte dalla constatazione che in pratica tutti i cittadini degli Stati membri sono titolari di diritti in virtù del Trattato ed esiste pertanto una presunzione a favore di tali persone, che si presentano alla frontiera munite di una carta d'identità o di un passaporto, circa la titolarità di un diritto di ingresso e di soggiorno.

D'altra parte, l'art. 3, n. 1, della direttiva 68/360 e l'art. 3, n. 1, della direttiva 73/148 impongono agli Stati membri di ammettere sul proprio territorio le persone cui le direttive stesse si applicano, previa semplice presentazione di una carta d'identità o di un passaporto validi.

Ora, anche se le citate disposizioni non sanciscono esplicitamente il divieto di porre ai cittadini di uno Stato membro, al momento del passaggio della frontiera, domande diverse da quelle relative ai documenti di riconoscimento, sarebbe comunque evidente, secondo la Commissione, che interrogare tali

persone al fine di verificare se esse siano titolari di un diritto di ingresso e di soggiorno è incompatibile col principio fondamentale della libera circolazione delle persone sancito dall'art. 3, lett. c), del Trattato, principio che costituisce il fondamento delle due direttive.

5. Il governo olandese, da parte sua, dopo aver precisato, senza essere su tale punto contraddetto dalla ricorrente, che i controlli contestati si svolgono saltuariamente e non in maniera sistematica, sottolinea la circostanza che la qualifica di cittadino di uno Stato membro non conferisce automaticamente il diritto di ingresso e di soggiorno sul territorio degli altri Stati, in quanto esiste almeno una categoria di cittadini comunitari, quelli economicamente non attivi, che non sono titolari, sulla base della normativa comunitaria attualmente vigente, di un autonomo diritto di ingresso e di soggiorno.

Le due direttive richiamate dalla Commissione si applicano, sostiene la convenuta, a quelle persone che siano già titolari di un diritto di soggiorno in virtù del Trattato e della normativa derivata; ed è proprio tale circostanza che le autorità di frontiera dovrebbero poter verificare sia pure, beninteso, in maniera tale da non pregiudicare, in fatto o in diritto, il principio comunitario della libera circolazione delle persone.

6. Come si vede, la questione posta non è tale da poter essere risolta esclusivamente sulla base dell'interpretazione delle disposizioni specifiche contenute nelle due direttive citate, ma attiene più in generale alla valutazione della stessa portata del principio della

libera circolazione delle persone e dei limiti correlativi che il diritto comunitario impone ai poteri di controllo delle autorità nazionali.

A tale riguardo occorre premettere che l'art. 48 del Trattato, relativo alla libera circolazione dei lavoratori, i successivi artt. 52 e 59, relativi alla soppressione delle restrizioni alla libertà di stabilimento ed alla libertà di prestazione di servizi all'interno della Comunità, nonché le disposizioni del diritto derivato adottate in tale campo attuano il principio fondamentale sancito dall'art. 3, lett. c), del Trattato, ai cui sensi « [...] l'azione della Comunità importa [...] l'eliminazione tra gli Stati membri degli ostacoli alla libera circolazione delle persone [...] »<sup>3</sup>.

L'Atto unico ha ulteriormente rafforzato tale obiettivo, inserendo nel Trattato CEE l'art. 8 A, ai cui sensi il mercato interno « [...] comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione [...] delle persone [...] ».

Inoltre, come la Corte stessa ha più volte avuto occasione di sottolineare, 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 stesso o, a seconda dei casi, dalle disposizioni adottate per la sua attuazione<sup>4</sup>.

3 — Sentenza 9 luglio 1976, *Watson*, punto 16 della motivazione (causa 118/75, Racc. pag. 1185).

4 — Sentenza 3 luglio 1980, *Pieck*, punto 4 della motivazione (causa 157/79, Racc. pag. 2171); sentenza 14 luglio 1977, *Sagulo*, punto 4 della motivazione (causa 8/77, Racc. pag. 1495).

7. Più in particolare, oltre le citate disposizioni del Trattato è qui utile menzionare, al fine di meglio delineare il contesto normativo in cui si inquadra la controversia, il regolamento (CEE) n. 1612/68<sup>5</sup>, relativo alla libera circolazione dei lavoratori subordinati, che estende il diritto di soggiorno anche ai familiari del lavoratore nonché alle persone che sono alla ricerca di un impiego; la citata direttiva 68/360, che armonizza le disposizioni amministrative che disciplinano il diritto di ingresso e di soggiorno dei lavoratori subordinati e delle loro famiglie; ed il regolamento (CEE) n. 1251/70<sup>6</sup>, che concede al lavoratore il diritto di rimanere, dopo il pensionamento o dopo che egli sia divenuto permanentemente inabile al lavoro, nel territorio di un altro Stato membro, diritto esteso anche alla famiglia.

Alla direttiva 68/360 corrisponde, per il diritto di stabilimento e la libera prestazione di servizi, la direttiva 73/148, che costituisce altresì il testo di base su cui si fonda il diritto di soggiorno dei familiari dei lavoratori autonomi. Il diritto di rimanere sul territorio di un altro Stato membro dopo avervi svolto un'attività è poi concesso ai lavoratori autonomi ed ai loro familiari dalla direttiva 75/34/CEE<sup>7</sup>.

Va inoltre ricordato che, come risulta dalla giurisprudenza della Corte, i turisti rientrano nell'ambito di applicazione del Trattato in quanto destinatari di servizi<sup>8</sup>.

5 — Regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità (GU L 257, pag. 2).

6 — Regolamento (CEE) della Commissione 29 giugno 1970, n. 1251, relativo al diritto dei lavoratori di rimanere sul territorio di uno Stato membro dopo aver occupato un impiego (GU L 142, pag. 24).

7 — Direttiva del Consiglio 17 dicembre 1974, 75/34/CEE, relativa al diritto di un cittadino di uno Stato membro di rimanere sul territorio di un altro Stato membro dopo avervi svolto un'attività non salariata (GU L 14, pag. 10).

8 — Sentenza 2 febbraio 1989, *Cowan*, punto 15 della motivazione (causa 186/87, Racc. pag. 195); sentenza 31 gennaio 1984, *Luisi e Carbone*, punto 16 della motivazione (cause riunite 286/82 e 26/83, Racc. pag. 377).

8. Da quanto detto emerge che, anche a voler prescindere dalle più recenti direttive adottate al fine di consentire, sia pure a determinate condizioni, il diritto di soggiorno a tutti i cittadini della Comunità<sup>9</sup>, già attualmente il diritto comunitario consente a diverso titolo un diritto di accesso e di soggiorno alla quasi totalità delle persone che hanno la cittadinanza di uno Stato membro. Al di là del caso di una persona che si sposti in un altro paese per esercitarvi la propria attività, le ipotesi che si possono prospettare sono le più diverse: ci si può infatti spostare in cerca di lavoro, per consultare un professionista, per fare una passeggiata ed andare al ristorante o, al limite, anche senza disporre di mezzi di pagamento, semplicemente per visitare dei negozi in cui si tornerà poi per fare acquisti, non potendosi escludere in tale ultima ipotesi che la persona in questione sia acquirente di merci o destinataria di servizi per il solo fatto che non versa nell'immediato un corrispettivo.

In tale contesto, la pretesa del governo olandese di voler verificare alla frontiera, sia pure in maniera non sistematica, se un cittadino di uno Stato membro rientri nell'ambito di applicazione della normativa comunitaria e goda quindi di un diritto di accesso risulta illusoria o, altrimenti, suscettibile di creare seri ostacoli alla libera circolazione delle persone. Una tale verifica non avrebbe infatti alcun senso qualora le autorità di frontiera dovessero effettivamente fondare il proprio controllo esclusivamente sulla base delle risposte fornite dall'interessato perché, come si è visto, qualunque affermazione po-

trebbe giustificare l'ingresso della persona interrogata. E d'altra parte, qualora i funzionari incaricati dei controlli richiedessero al cittadino comunitario di provare o rendere comunque credibili le proprie asserzioni, l'intralcio che ne deriverebbe sarebbe sproporzionato ed una tale prassi risulterebbe in palese contrasto con una normativa che mira viceversa a facilitare, semplificando i controlli, la libera circolazione delle persone.

9. A ciò si aggiunga che lo stesso esame testuale delle due direttive in questione mostra come il legislatore comunitario abbia inteso distinguere il diritto di accedere al territorio di uno Stato membro dal diritto di risiedere in detto Stato.

Come già sottolineato dall'avvocato generale Warner nelle sue conclusioni relative alla causa *Pieck*<sup>10</sup>, l'art. 3 della direttiva 68/360 (ma lo stesso discorso vale per il corrispondente art. 3 della direttiva 73/148) contiene in sé una contraddizione apparente. Esso riguarda infatti solo le persone cui la direttiva si applica, però prescrive agli Stati membri di consentire loro l'ingresso sul proprio territorio su semplice esibizione di una carta d'identità o di un passaporto validi, documenti che, per loro natura, non provano che il titolare rientri tra le persone cui la direttiva si applica.

A fronte di una tale disposizione non vi sono che due alternative possibili: ritenere

9 — Direttiva del Consiglio 28 giugno 1990, 90/364/CEE, relativa al diritto di soggiorno (GU L 180, pag. 26); direttiva del Consiglio 28 giugno 1990, 90/365/CEE, relativa al diritto di soggiorno dei lavoratori salariati e non salariati che hanno cessato la propria attività professionale (GU L 180, pag. 28); direttiva del Consiglio 28 giugno 1990, 90/366/CEE, relativa al diritto di soggiorno degli studenti (GU L 180, pag. 30). Le tre direttive sono state adottate sulla base dell'art. 235 del Trattato; il termine imposto agli Stati membri per adottare le necessarie disposizioni di attuazione è il 30 giugno 1992.

10 — Sentenza 3 luglio 1980, *Pieck*, citata.

che sia implicito nell'art. 3 che l'interessato debba poter dimostrare di essere titolare di un diritto di accesso in virtù della normativa comunitaria, o considerare che gli autori della direttiva abbiano inteso che, fatte salve esclusivamente le ipotesi di deroga giustificate da ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o sanità pubblica, gli Stati membri debbano consentire ai cittadini della Comunità l'accesso al proprio territorio previo semplice accertamento della cittadinanza, rinviando le ulteriori verifiche ad un momento successivo.

Le ragioni che, secondo l'avvocato generale Warner, militano in favore di quest'ultima soluzione sono essenzialmente due. Anzitutto la circostanza che a norma degli artt. 4 e 8 della direttiva 68/360 (lo stesso vale per l'art. 4 della direttiva 73/148) è solo nel momento in cui chiede un titolo di soggiorno che l'interessato deve fornire la prova di rientrare nel campo di applicazione dell'atto; e, in secondo luogo, la considerazione che gli autori della direttiva, consapevoli dell'ampia portata del principio della libera circolazione delle persone, non possono aver voluto rendere più difficoltoso l'attraversamento delle frontiere interne della Comunità appesantendo i controlli.

10. Questa linea di ragionamento, che condivido pienamente, mi sembra peraltro sottesa alla motivazione della recente sentenza nella causa *Commissione/Belgio*<sup>11</sup>, ove la Corte, dopo aver sottolineato che « l'unico presupposto al quale gli Stati membri possono subordinare il diritto d'ingresso nel loro territorio delle persone di cui alla direttiva summenzionata è la presentazione di una carta d'identità o di un passaporto va-

lidi », ha poi ritenuto che i controlli relativi al possesso del titolo di soggiorno non fossero contrari al diritto comunitario in considerazione del fatto, a mio avviso essenziale, che tali controlli, effettuati in maniera sporadica, non rappresentavano nella specie una condizione per l'ingresso nel territorio belga.

11. Prima di concludere vorrei accennare, al fine di meglio precisare la portata delle mie affermazioni, ad un particolare aspetto della problematica sollevata dalla presente causa, vale a dire la facoltà delle autorità incaricate dei controlli di frontiera di rivolgere domande ai cittadini degli Stati membri per ragioni di ordine pubblico, di sicurezza e di sanità pubblica (v. art. 10 della direttiva 68/360 e art. 8 della direttiva 73/148).

La questione è stata ampiamente dibattuta in udienza e d'altra parte il governo del Regno Unito, intervenuto in causa a sostegno della convenuta, ha tenuto a precisare in particolare che talune domande possono essere legittimamente poste qualora sia necessario determinare se il documento esibito sia valido o se la persona che lo esibisce ne sia il legittimo titolare.

12. Premesso che le ipotesi prospettate dal governo britannico costituiscono situazioni persino esemplari in cui le autorità competenti hanno non solo il potere ma, direi, anche il dovere di effettuare i necessari accertamenti, mi sembra che anche al di là di tali ipotesi estreme i funzionari incaricati dei controlli di frontiera possano rivolgere domande a persone il cui comportamento dia

<sup>11</sup> — Sentenza 27 aprile 1989, punti 11-15 della motivazione (causa 321/87, Racc. pag. 997).

adito a sospetti o, comunque, in presenza di circostanze di particolare allarme per la sicurezza pubblica.

A tale riguardo occorre tuttavia precisare che se è vero che « le circostanze specifiche che potrebbero giustificare il richiamo alla nozione di ordine pubblico possono variare da un paese all'altro e da un'epoca all'altra e che perciò è necessario lasciare in questa materia alle competenti autorità nazionali un certo potere discrezionale entro i limiti imposti dal Trattato e dalle norme emanate per la sua attuazione »<sup>12</sup>, è pur vero che, come la Corte ha anche di recente ricordato, « la riserva a cui il Trattato CEE sottopone la libera circolazione delle persone in relazione all'ordine pubblico, alla pubblica sicurezza e alla sanità pubblica 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 »<sup>13</sup>.

Da ciò consegue, in primo luogo, che la stessa richiesta di informazioni motivata da

12 — Sentenza 27 ottobre 1977, Bouchereau, punto 34 della motivazione (causa 30/77, Racc. pag. 1997); sentenza 4 dicembre 1974, Van Duyn, punto 18 della motivazione (causa 41/74, Racc. pag. 1337).

13 — Sentenza 27 aprile 1989, Commissione/Belgio, citata, punto 10 della motivazione; sentenza 3 luglio 1980, Pieck, citata, punto 9 della motivazione.

ragioni di tutela dell'ordine o della sicurezza pubblica dovrà essere giustificata dall'esistenza di circostanze particolari; e, in secondo luogo, che spetterà alle autorità nazionali, qualora ritengano di dover rifiutare l'accesso al territorio di un cittadino comunitario, giustificare puntualmente l'adozione di un tale provvedimento in relazione al comportamento personale dell'individuo in questione<sup>14</sup>, avendo presente che, « qualora possa giustificare talune limitazioni della circolazione delle persone cui si applica il diritto comunitario, il richiamo alla nozione di ordine pubblico da parte degli organi nazionali presuppone in ogni caso, oltre alla perturbazione dell'ordine sociale insita in qualsiasi infrazione della legge, l'esistenza di una minaccia effettiva ed abbastanza grave per uno degli interessi fondamentali della collettività »<sup>15</sup>.

13. Alla luce delle considerazioni sopra svolte ritengo che la normativa olandese non sia conforme alle direttive 68/360 e 73/148; non risultano invece elementi tali da far ritenere che il Regno dei Paesi Bassi abbia violato specificamente le disposizioni del Trattato cui la Commissione fa riferimento nelle conclusioni del proprio ricorso, norme che, d'altra parte, non sono state espressamente richiamate dalla ricorrente nel corso della fase precontenziosa.

14 — V. art. 3 della direttiva del Consiglio 25 febbraio 1964, 64/221/CEE, 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 (GU L 56, pag. 850); sentenza 18 maggio 1982, Adoui e Cornuaille, punto 11 della motivazione (cause riunite 115/81 e 116/81, Racc. pag. 1665); sentenza 8 aprile 1976, Royer, punti 45-48 della motivazione (causa 48/75, Racc. pag. 497); sentenza 26 febbraio 1975, Bonsignore, punto 6 della motivazione (causa 67/74, Racc. pag. 297).

15 — Sentenza 27 ottobre 1977, Bouchereau, punto 35 della motivazione, citata; sentenza 18 maggio 1982, Adoui e Cornuaille, punto 8 della motivazione, citata; sentenza 28 ottobre 1975, Ruttili, punti 26-28 della motivazione (causa 36/75, Racc. pag. 1219).

Suggerisco pertanto alla Corte di:

- « 1) dichiarare che, mantenendo in vigore ed applicando una normativa in virtù della quale i cittadini di uno Stato membro possono essere tenuti a rispondere alle domande di funzionari incaricati della sorveglianza delle frontiere quanto all'oggetto e alla durata del loro soggiorno nonché circa i mezzi finanziari di cui dispongono, prima di essere autorizzati ad accedere al territorio olandese, il Regno dei Paesi Bassi è venuto meno agli obblighi che gli incombono in virtù delle direttive 68/360/CEE e 73/148/CEE;
- 2) condannare la convenuta alle spese;
- 3) dichiarare che la parte interveniente sopporterà le proprie spese ».