

Sentenza della Corte del 30 maggio 1991

Commissione delle Comunità europee contro Regno dei Paesi Bassi – Libera circolazione delle persone – Controlli alle frontiere

Causa C-68/89

Libera circolazione delle persone - Diritto di ingresso e di soggiorno dei cittadini degli Stati membri - Controlli alle frontiere - Obbligo di indicare l' oggetto e la durata del viaggio nonché i mezzi finanziari che permettono di effettuarlo - Inammissibilità

(Direttive del Consiglio 68/360/CEE e 73/148/CEE)

Massima

I cittadini degli Stati membri della Comunità hanno in linea generale un diritto di accesso al territorio degli altri Stati membri nell' esercizio delle diverse libertà riconosciute dal Trattato e, segnatamente, della libera prestazione dei servizi di cui beneficiano, secondo una giurisprudenza oramai costante, sia i prestatori che i destinatari dei servizi. L' unico presupposto al quale gli Stati membri possono subordinare il diritto d' ingresso nel loro territorio delle persone di cui alle direttive summenzionate è la presentazione di una carta d' identità o di un passaporto validi. Costituisce quindi un inadempimento degli obblighi che gli incombono in forza delle direttive 68/360/CEE e 73/148/CEE, relative alla soppressione delle restrizioni al trasferimento ed al soggiorno dei cittadini degli Stati membri all' interno della Comunità, in ordine, rispettivamente, ai lavoratori e alle loro famiglie e alle persone che fanno uso della libertà di stabilimento e prestazione di servizi, il fatto che uno Stato membro obblighi i cittadini di un altro Stato membro a rispondere a domande concernenti lo scopo e la durata del loro viaggio nonché i mezzi finanziari di cui dispongono per effettuarlo, prima di essere autorizzati ad accedere al territorio dello Stato membro interessato.

Nella causa C-68/89,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. M.A. Caeiro, consigliere giuridico, e dal sig. B.J. Drijber, membro del servizio giuridico in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo, presso il sig. Guido Berardis, membro del servizio giuridico della Commissione, Centre Wagner, Kirchberg

ricorrente,

contro

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato dai sigg. J.W. de Zwaan e M. Fierstra, entrambi consiglieri giuridici aggiunti presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agenti, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l' ambasciata dei Paesi Bassi, 5, rue C.M. Spoo,

convenuto,

sostenuto dal

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato dal sig. J.E. Collins, Treasury Solicitor, in qualità d' agente, e dal sig. David Pannick, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la propria ambasciata, 14, boulevard Roosevelt,

interveniente,

causa avente ad oggetto una domanda diretta a far dichiarare che, mantenendo in vigore una normativa in forza della quale i cittadini della CEE possono essere obbligati a rispondere alle domande dei funzionari incaricati della sorveglianza delle frontiere quanto allo scopo e alla durata del loro soggiorno nonché quanto ai mezzi finanziari di cui dispongono per effettuare il loro viaggio prima di ottenere l' autorizzazione ad entrare sul territorio olandese, il Regno dei Paesi Bassi è venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza del Trattato CEE,

la Corte,

composta dai signori O. Due, presidente, G.C. Rodríguez Iglesias e M. Díez de Velasco, presidenti di sezione, Sir Gordon Slynn, C.N. Kakouris, R. Joliet, F. Grévisse, M. Zuleeg e P.J.G. Kapteyn, giudici,

avvocato generale: G. Tesaurò

cancelliere: sig.ra D. Louterman, amministratore principale

vista la relazione d' udienza,

sentite le difese delle parti all' udienza del 22 gennaio 1991, nel corso della quale la Commissione delle Comunità europee è stata rappresentata dal sigg. B.J. Drijber e P. van Nuffel, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell' avvocato generale, presentate all' udienza del 21 febbraio 1991,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 6 marzo 1989, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, a norma dell' art. 169 del Trattato CEE, un ricorso diretto a far dichiarare che il Regno dei Paesi Bassi, mantenendo in vigore ed applicando una normativa in forza 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 per effettuarlo, 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 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), e 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), nonché in forza 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 dalla Vreemdelingenwet (legge sugli stranieri) del 13 gennaio 1965. Questa legge è stata precisata dal Vreemdelingenbesluit (in prosieguo: il "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".

3 Ritenendo la citata normativa in contrasto col diritto comunitario, la Commissione ha avviato, nei confronti del Regno dei Paesi Bassi, il procedimento di cui all' art. 169 del Trattato.

4 Con ordinanza 4 ottobre 1989, la Corte ha ammesso l' intervento del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord a sostegno delle conclusioni dei Paesi Bassi.

5 Per una più ampia illustrazione degli antefatti, dello svolgimento del procedimento nonché dei mezzi e degli argomenti delle parti si fa rinvio alla relazione d' udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati in prosieguo solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.

6 La Commissione fa valere che l' art. 23 del citato decreto sugli stranieri è incompatibile col diritto comunitario, poiché secondo l' art. 3, n. 1, di ciascuna delle citate direttive 68/360 e 73/148, redatto in termini identici, può venire richiesta, al cittadino di uno Stato membro recantesi in un altro Stato membro, la sola presentazione di una carta d' identità o di un passaporto validi.

7 La Commissione precisa, tuttavia, che il ricorso verte esclusivamente sui controlli 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 e che è del pari escluso dalla materia del contendere il controllo dei bagagli o di altre merci.

8 Vanno dunque messi integralmente da parte i casi in cui i controlli delle autorità nazionali siano motivati da uno di tali ultimi motivi ovvero vertano su tali materie. La Corte, adita dalla Commissione con un ricorso per inadempimento contro i Paesi Bassi, non può dunque pronunciarsi, nell' ambito della presente causa, quanto alle preoccupazioni del governo del Regno Unito il quale auspica che possano essere rivolte domande che tengano conto delle esigenze dell' ordine pubblico.

9 Il governo olandese sostiene che le citate direttive 68/360 e 73/148 sono applicabili alle sole persone le quali possono beneficiare di un diritto di soggiorno in forza del Trattato. Gli Stati membri sono dunque competenti ad effettuare dei controlli a campione alle frontiere onde verificare se i cittadini di altri Stati membri abbiano o meno tale diritto di soggiorno.

10 Va rilevato innanzitutto che, come giustamente sottolineato dalla Commissione, i cittadini degli Stati membri della Comunità hanno in linea generale un diritto di accesso al territorio degli altri Stati membri nell' esercizio delle diverse libertà riconosciute dal Trattato e, segnatamente, della libera prestazione dei servizi di cui beneficiano, secondo una giurisprudenza oramai costante, sia i prestatori che i destinatari dei servizi (v., da ultimo, sentenza 2 febbraio 1989, Cowan, causa 186/87, Racc. pag. 195).

11 Va ricordato poi che, come la Corte ha dichiarato nella sentenza 27 aprile 1989, Commissione / Belgio (causa 321/87, Racc. pag. 997), l' unico presupposto al quale gli Stati membri possono subordinare il diritto d' ingresso nel loro territorio delle persone di cui alle direttive summenzionate è la presentazione di una carta d' identità o di un passaporto validi.

12 Non può aggiungersi a tale condizione, unica prevista dall' art. 3 delle due citate direttive, quella di fornire la prova dell' appartenenza ad una delle categorie di persone contemplate da tali direttive. Infatti, dal sistema istituito da tali atti normativi, e segnatamente dagli artt. 4 della direttiva 68/360 e 6 della direttiva 73/148, discende che soltanto in occasione del rilascio di una carta o di un titolo di soggiorno le autorità di uno Stato membro hanno facoltà di chiedere agli interessati, alle condizioni previste da tali articoli, di fornire la prova del loro diritto di soggiorno.

13 Più in generale, l'obbligo di rispondere a domande rivolte dai funzionari incaricati della sorveglianza delle frontiere non può costituire un presupposto per l'accesso di un cittadino di uno Stato membro al territorio di un altro Stato membro.

14 Il governo del Regno Unito ha insistito, tuttavia, sulla necessità di porre domande tendenti a verificare la validità dei titoli d'identità presentati.

15 A tale riguardo, basta osservare che la legittimità dei controlli vertenti sulla validità del documento presentato discende dall'esigenza, posta dall'art. 3 delle due citate direttive, che la carta d'identità o il passaporto siano "validi".

16 Risulta da quanto precede che, mantenendo in vigore ed applicando una normativa in forza 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 viaggio nonché circa i mezzi finanziari di cui dispongono per effettuarlo, 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 e 73/148.

17 Non occorre dichiarare un inadempimento delle disposizioni del Trattato citate nelle conclusioni della Commissione. Infatti, in primo luogo, soltanto l'art. 3, lett. c), era, tra quelle disposizioni, l'unica espressamente menzionata nel parere motivato e, in secondo luogo, la Commissione non ha dedotto alcun mezzo distinto per concludere nel senso di un inadempimento delle suddette disposizioni.

Decisione relativa alle spese

Sulle spese

18 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente va condannata alle spese. Poiché il Regno dei Paesi Bassi è rimasto soccombente, va condannato alle spese. Il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord supporterà le proprie spese.

Dispositivo

Per questi motivi,

la Corte

dichiara e statuisce:

1) Mantenendo in vigore ed applicando una normativa in forza 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 per effettuarlo, 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 del Consiglio 15 ottobre 1968, 68/360/CEE, relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento ed al soggiorno dei lavoratori degli Stati membri e delle loro famiglie all'interno della Comunità, e 21 maggio 1973, 73/148/CEE, relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento ed al soggiorno dei cittadini degli Stati membri all'interno della Comunità in materia di stabilimento e di prestazione di servizi.

2) Il Regno dei Paesi Bassi è condannato alle spese. Il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord supporterà le proprie spese.