



## Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

6 ottobre 2021\*

«Rinvio pregiudiziale – Cittadinanza dell’Unione – Diritto dei cittadini dell’Unione di circolare liberamente nel territorio degli Stati membri – Articolo 21 TFUE – Direttiva 2004/38/CE – Articoli 4 e 5 – Obbligo di essere muniti di una carta d’identità o di un passaporto – Regolamento (CE) n. 562/2006 (codice frontiere Schengen) – Allegato VI – Attraversamento della frontiera marittima di uno Stato membro a bordo di un’imbarcazione di diporto – Regime sanzionatorio applicabile in caso di circolazione tra Stati membri senza carta d’identità o passaporto – Regime penale di giorni-ammenda – Calcolo dell’ammenda in funzione del reddito mensile medio dell’autore del reato – Proporzionalità – Gravità della pena rispetto al reato»

Nella causa C-35/20,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Korkein oikeus (Corte suprema, Finlandia), con decisione del 21 gennaio 2020, pervenuta in cancelleria il 24 gennaio 2020, nel procedimento penale a carico di

**A**

con l’intervento di:

**Syyttäjä,**

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta da E. Regan, presidente di sezione, M. Ilešič, E. Juhász, C. Lycourgos (relatore) e I. Jarukaitis, giudici,

avvocato generale: M. Szpunar

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per A, da U. Väänänen, asianajaja;
- per il governo finlandese, da H. Leppo, in qualità di agente;

\* Lingua processuale: il finlandese.

- per il governo tedesco, da J. Möller e R. Kanitz, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da E. Montaguti, G. Wils, J. Tomkin e I. Koskinen, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 3 giugno 2021,

ha pronunciato la seguente

### **Sentenza**

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, dell'articolo 4, paragrafo 1, dell'articolo 5, paragrafo 1, e dell'articolo 27, paragrafo 2, della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (GU 2004, L 158, pag. 77, e rettifica in GU 2014, L 305, pag. 116), nonché dell'articolo 21 del regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen) (GU 2006, L 105, pag. 1), come modificato dal regolamento (UE) n. 610/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013 (GU 2013, L 182, pag. 1).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di un procedimento penale a carico di A in merito all'attraversamento da parte di quest'ultimo della frontiera nazionale della Finlandia a bordo di un'imbarcazione da diporto senza essere munito di una carta d'identità o di un passaporto.

### **Contesto normativo**

#### ***Diritto dell'Unione***

##### *Direttiva 2004/38*

- 3 Ai sensi dei considerando 1, 7 e 31 della direttiva 2004/38:
  - «(1) La cittadinanza dell'Unione conferisce a ciascun cittadino dell'Unione il diritto primario e individuale di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dal trattato e le disposizioni adottate in applicazione dello stesso.
  - (...)
  - (7) Occorre definire chiaramente la natura delle formalità connesse alla libera circolazione dei cittadini dell'Unione nel territorio degli Stati membri, senza pregiudizio delle disposizioni applicabili in materia di controlli nazionali alle frontiere.

(...)

(31) La presente direttiva rispetta i diritti e le libertà fondamentali e osserva i principi riconosciuti segnatamente dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. (...)».

4 L'articolo 1 di tale direttiva, intitolato «Oggetto», enuncia quanto segue:

«La presente direttiva determina:

- a) le modalità d'esercizio del diritto di libera circolazione e soggiorno nel territorio degli Stati membri da parte dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari;
- b) il diritto di soggiorno permanente nel territorio degli Stati membri dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari;
- c) le limitazioni dei suddetti diritti per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica».

5 L'articolo 3 di detta direttiva, intitolato «Aventi diritto», al suo paragrafo 1 così dispone:

«La presente direttiva si applica a qualsiasi cittadino dell'Unione che si rechi o soggiorni in uno Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza, nonché ai suoi familiari ai sensi dell'articolo 2, punto 2, che accompagnino o raggiungano il cittadino medesimo».

6 L'articolo 4 della medesima direttiva, intitolato «Diritto di uscita», prevede quanto segue:

«1. Senza pregiudizio delle disposizioni applicabili ai controlli dei documenti di viaggio alle frontiere nazionali, ogni cittadino dell'Unione munito di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità e i suoi familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro e muniti di passaporto in corso di validità hanno il diritto di lasciare il territorio di uno Stato membro per recarsi in un altro Stato membro.

(...)

3. Gli Stati membri rilasciano o rinnovano ai loro cittadini, ai sensi della legislazione nazionale, una carta d'identità o un passaporto dai quali risulti la loro cittadinanza.

(...)».

7 L'articolo 5 della direttiva 2004/38, intitolato «Diritto d'ingresso», è del seguente tenore:

«1. Senza pregiudizio delle disposizioni applicabili ai controlli dei documenti di viaggio alle frontiere nazionali, gli Stati membri ammettono nel loro territorio il cittadino dell'Unione munito di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità, nonché i suoi familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro, muniti di valido passaporto.

(...)

4. Qualora il cittadino dell'Unione o il suo familiare non avente la cittadinanza di uno Stato membro sia sprovvisto dei documenti di viaggio o, eventualmente, dei visti necessari, lo Stato

membro interessato concede, prima di procedere al respingimento, ogni possibile agevolazione affinché possa ottenere o far pervenire entro un periodo di tempo ragionevole i documenti necessari, oppure possa dimostrare o attestare con altri mezzi la qualifica di titolare del diritto di libera circolazione.

5. Lo Stato membro può prescrivere all'interessato di dichiarare la propria presenza nel territorio nazionale entro un termine ragionevole e non discriminatorio. L'inosservanza di tale obbligo può comportare sanzioni proporzionate e non discriminatorie».

8 L'articolo 27 di tale direttiva, intitolato «Principi generali», ai paragrafi 1 e 2 così dispone:

«1. Fatte salve le disposizioni del presente capo, gli Stati membri possono limitare la libertà di circolazione e di soggiorno di un cittadino dell'Unione o di un suo familiare, qualunque sia la sua cittadinanza, per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica. Tali motivi non possono essere invocati per fini economici.

2. I provvedimenti adottati per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza rispettano il principio di proporzionalità e sono adottati esclusivamente in relazione al comportamento personale della persona nei riguardi della quale essi sono applicati. (...)

(...)».

9 Ai sensi dell'articolo 36 di detta direttiva, intitolato «Sanzioni»:

«Gli Stati membri determinano le sanzioni da irrogare in caso di violazione delle norme nazionali adottate in attuazione della presente direttiva e adottano tutti i provvedimenti necessari per la loro applicazione. Le sanzioni previste sono effettive e proporzionate. (...)».

#### *Regolamento n. 562/2006*

10 L'articolo 1 del regolamento n. 562/2006, intitolato «Oggetto e principi», enunciava quanto segue:

«Il presente regolamento prevede l'assenza del controllo di frontiera sulle persone che attraversano le frontiere interne tra gli Stati membri dell'Unione europea.

Esso stabilisce le norme applicabili al controllo di frontiera sulle persone che attraversano le frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea».

11 L'articolo 2 di tale regolamento, intitolato «Definizioni», così disponeva:

«Ai fini del presente regolamento, si intende per:

1) "frontiere interne":

- a) le frontiere terrestri comuni, comprese le frontiere fluviali e lacustri, degli Stati membri;
- b) gli aeroporti degli Stati membri adibiti ai voli interni;
- c) i porti marittimi, fluviali e lacustri degli Stati membri per i collegamenti regolari interni effettuati da traghetti;

2) “frontiere esterne”: le frontiere terrestri, comprese quelle fluviali e lacustri, le frontiere marittime e gli aeroporti, i porti fluviali, marittimi e lacustri degli Stati membri, che non siano frontiere interne;

(...)».

12 L’articolo 4 di detto regolamento, intitolato «Attraversamento delle frontiere esterne», così disponeva:

«1. Le frontiere esterne possono essere attraversate soltanto ai valichi di frontiera e durante gli orari di apertura stabiliti. Ai valichi di frontiera che non sono aperti 24 ore al giorno gli orari di apertura devono essere indicati chiaramente.

(...)

2. In deroga al paragrafo 1, possono essere previste eccezioni all’obbligo di attraversare le frontiere esterne ai valichi di frontiera e durante gli orari di apertura:

(...)

c) conformemente alle norme specifiche di cui agli articoli 18 e 19 in combinato disposto con gli allegati VI e VII.

(...)».

13 Ai sensi dell’articolo 7 del regolamento 562/2006, intitolato «Verifiche di frontiera sulle persone»:

«1. L’attraversamento delle frontiere esterne è oggetto di verifiche da parte delle guardie di frontiera. (...)

(...)

2. Chiunque attraversi la frontiera è sottoposto a una verifica minima che consenta di stabilirne l’identità dietro produzione o esibizione dei documenti di viaggio. Questa verifica minima consiste nel semplice e rapido accertamento della validità del documento che consente al legittimo titolare di attraversare la frontiera e della presenza di indizi di falsificazione o di contraffazione, se del caso servendosi di dispositivi tecnici e consultando nelle pertinenti banche dati le informazioni relative esclusivamente ai documenti rubati, altrimenti sottratti, smarriti o invalidati.

(...)

6. Le verifiche sui beneficiari del diritto alla libera circolazione ai sensi del [diritto dell’Unione] sono effettuate a norma della direttiva [2004/38].

(...)».

14 L’articolo 18 di tale regolamento, intitolato «Norme specifiche relative ai vari tipi di frontiera e ai diversi mezzi di trasporto utilizzati per l’attraversamento delle frontiere esterne», così disponeva:

«Le norme specifiche di cui all’allegato VI si applicano alla verifica effettuata nei diversi tipi di frontiera e sui diversi mezzi di trasporto utilizzati per l’attraversamento dei valichi di frontiera.

Tali norme specifiche possono comportare deroghe agli articoli 4 e 5 e agli articoli da 7 a 13».

- 15 L'articolo 20 di detto regolamento, intitolato «Attraversamento delle frontiere interne», prevedeva quanto segue:

«Le frontiere interne possono essere attraversate in qualunque punto senza che sia effettuata una verifica di frontiera sulle persone, indipendentemente dalla loro nazionalità».

- 16 L'articolo 21 del medesimo regolamento, intitolato «Verifiche all'interno del territorio», così enunciava:

«La soppressione del controllo di frontiera alle frontiere interne non pregiudica:

- a) l'esercizio delle competenze di polizia da parte delle autorità competenti degli Stati membri in forza della legislazione nazionale, nella misura in cui l'esercizio di queste competenze non abbia effetto equivalente alle verifiche di frontiera; ciò vale anche nelle zone di frontiera. Ai sensi della prima frase, l'esercizio delle competenze di polizia può non essere considerato equivalente, in particolare, all'esercizio delle verifiche di frontiera quando le misure di polizia:
  - i) non hanno come obiettivo il controllo di frontiera;
  - ii) si basano su informazioni e l'esperienza generali di polizia quanto a possibili minacce per la sicurezza pubblica e sono volte, in particolare, alla lotta contro la criminalità transfrontaliera;
  - iii) sono ideate ed eseguite in maniera chiaramente distinta dalle verifiche sistematiche sulle persone alle frontiere esterne;
  - iv) sono effettuate sulla base di verifiche a campione;
- b) il controllo di sicurezza sulle persone effettuato nei porti o aeroporti dalle autorità competenti in forza della legislazione di ciascuno Stato membro, dai responsabili portuali o aeroportuali o dai vettori, sempreché tale controllo venga effettuato anche sulle persone che viaggiano all'interno di uno Stato membro;
- c) la possibilità per uno Stato membro di prevedere nella legislazione nazionale l'obbligo di possedere o di portare con sé documenti d'identità;

(...)».

- 17 L'allegato VI del regolamento n. 562/2006, intitolato «Norme specifiche relative ai vari tipi di frontiera e ai diversi mezzi di trasporto utilizzati per l'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri», conteneva una sezione intitolata «Navigazione da diporto», che era del seguente tenore:

«3.2.5. In deroga agli articoli 4 e 7 le persone che si trovano a bordo di un'imbarcazione da diporto proveniente da o dirett[a] verso un porto situato in uno Stato membro non sono sottoposte a verifiche di frontiera e possono entrare in qualsiasi porto che non sia un valico di frontiera.

Tuttavia, in base alla valutazione dei rischi in materia di immigrazione illegale e, in particolare, se le coste di un paese terzo sono situate in prossimità immediata del territorio dello Stato membro interessato, sono effettuate verifiche su tali persone e/o un'ispezione dell'imbarcazione.

(...)

3.2.7. All'atto delle verifiche, deve essere consegnato un documento contenente tutte le caratteristiche tecniche dell'imbarcazione nonché il nome delle persone che si trovano a bordo. Un esemplare di tale documento è consegnato alle autorità dei porti d'ingresso e di uscita. Un esemplare di tale documento è conservato con i documenti di bordo finché la nave resta nelle acque territoriali di uno Stato membro».

- 18 Tale regolamento, applicabile all'epoca dei fatti oggetto del procedimento principale, è stato abrogato e sostituito dal regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen) (GU 2016, L 77, pag. 1).

### ***Diritto finlandese***

#### *Normativa sui documenti di viaggio*

- 19 La sezione 1 della passilaki (671/2006) [legge sui passaporti (671/2006)] prevede quanto segue:  
«I cittadini finlandesi hanno il diritto di uscire dal paese in conformità alle disposizioni della presente legge.  
Ai cittadini finlandesi non può essere impedito l'ingresso nel paese».
- 20 L'articolo 2 della legge sui passaporti così enuncia:  
«I cittadini finlandesi hanno il diritto di uscire dal paese e di farvi ingresso muniti di passaporto, fatte salve le eccezioni enunciate nella presente legge, nel diritto dell'Unione o in un accordo internazionale che vincoli la Finlandia. I cittadini finlandesi possono recarsi senza passaporto in Islanda, in Norvegia, in Svezia e in Danimarca. Un regolamento del Consiglio dei ministri determina gli altri paesi verso i quali i cittadini finlandesi possono viaggiare per mezzo di una carta d'identità, e non di un passaporto, come documento di viaggio (...)».
- 21 Ai sensi dell'articolo 28, primo comma, della legge sui passaporti:  
«Il cittadino finlandese che debba essere munito di passaporto o carta d'identità mentre viaggia, all'uscita o all'ingresso nel paese deve esibire tale documento all'autorità di controllo delle frontiere che gliene faccia richiesta».
- 22 L'articolo 1 del valtioneuvoston asetus matkustusoikeuden osoittamisesta eräissä tapauksissa (660/2013) [regolamento adottato in Consiglio dei ministri relativo alla prova del diritto di viaggiare in determinati casi specifici (660/2013)] così dispone:  
«I cittadini finlandesi possono viaggiare dalla Finlandia verso i seguenti paesi utilizzando come documento di viaggio, al posto di un passaporto, una carta d'identità (...): Paesi Bassi, Belgio, Bulgaria, Spagna, Irlanda, Regno Unito, Italia, Austria, Grecia, Croazia, Cipro, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Malta, Portogallo, Polonia, Francia, Romania, Germania, San Marino, Slovacchia, Slovenia, Svizzera, Repubblica ceca, Ungheria ed Estonia».

*Codice penale*

- 23 L'articolo 7 della rikoslaki (39/1889) [codice penale (39/1889)], intitolato «Reato di violazione delle frontiere», contenuto al capo 17 «Violazioni dell'ordine pubblico», così dispone:

«Chiunque

- 1) attraversi o tenti di attraversare la frontiera finlandese senza un documento di viaggio, un visto, un titolo di soggiorno o altro documento equivalente a un documento di viaggio valido, oppure in un posto diverso da un luogo di ingresso o di uscita autorizzato, o in violazione di qualsiasi divieto legale diverso dal divieto di ingresso,

(...)

commette un reato di violazione delle frontiere punibile con un'ammenda o con una pena detentiva massima di un anno».

- 24 L'articolo 7a, intitolato «Reato minore di violazione delle frontiere», del medesimo capo 17 del codice penale, enuncia quanto segue:

«L'autore della violazione è punito con un'ammenda per un reato minore di violazione delle frontiere se, tenuto conto della breve durata del soggiorno o dello spostamento irregolari, della natura dell'atto vietato o delle altre circostanze connesse al reato, la violazione delle frontiere, considerata nel suo complesso, risulti di lieve entità».

- 25 Ai sensi dell'articolo 1, primo comma, del capo 2a del codice penale:

«L'ammenda è inflitta in ragione di giorni-quota, per un minimo di 1 e un massimo di 120 unità».

- 26 L'articolo 2 del medesimo capo 2a del codice penale così dispone:

«L'importo della quota giornaliera deve essere fissato in maniera congrua, tenuto conto della capacità di pagamento dell'autore della violazione.

Si considera congrua una quota pari ad 1/60 del reddito mensile medio dell'autore della violazione, al netto delle imposte e dei contributi determinati con regolamento del Consiglio dei ministri nonché di un importo fisso per le spese correnti. Un obbligo alimentare gravante sull'autore della violazione può ridurre l'importo della quota giornaliera.

La base principale del calcolo del reddito mensile dell'autore della violazione è costituita dai redditi indicati nell'ultima dichiarazione fiscale. Qualora non possano essere determinati in modo sufficientemente affidabile a partire dai dati fiscali o si siano evoluti in modo significativo dall'ultima dichiarazione fiscale effettuata, i redditi dell'autore della violazione possono essere determinati sulla base di un altro documento accessibile.

(...)

Un regolamento adottato in Consiglio dei ministri disciplina in maniera più specifica il calcolo del reddito mensile medio, le modalità di arrotondamento dell'importo della quota giornaliera, l'importo fisso corrispondente alle spese correnti, la considerazione dell'obbligo alimentare, nonché l'importo minimo della quota giornaliera».

27 L'articolo 5 dell'asetus päiväsakon rahamäärästä (609/1999) [regolamento adottato in Consiglio dei ministri relativo all'importo della quota giornaliera (609/1999)] enuncia quanto segue:

«L'importo della quota giornaliera non può essere inferiore a EUR 6».

### **Procedimento principale e questioni pregiudiziali**

28 Il 25 agosto 2015, A, cittadino finlandese, ha effettuato un viaggio di andata e ritorno fra la Finlandia e l'Estonia a bordo di un'imbarcazione da diporto. Tanto il luogo di partenza di tale viaggio quanto quello di ritorno erano situati in Finlandia. Durante detto viaggio, A ha attraversato le acque internazionali fra i due Stati membri.

29 Sebbene fosse titolare di un passaporto finlandese in corso di validità, A non ne era munito in occasione di tale viaggio. Pertanto, durante un controllo alle frontiere effettuato a Helsinki (Finlandia), al momento del suo ritorno, A non è stato in grado di esibire tale passaporto, né ha esibito altro documento di viaggio. Tuttavia, la sua identità ha potuto essere accertata sulla base della patente di guida di cui era munito.

30 Lo syyttäjä (pubblico ministero, Finlandia) ha avviato un procedimento penale a carico di A dinanzi allo Helsingin käräjäoikeus (Tribunale di primo grado di Helsinki, Finlandia) per reato minore di violazione delle frontiere.

31 Con decisione del 5 dicembre 2016, lo Helsingin käräjäoikeus (Tribunale di primo grado di Helsinki) ha accertato che A aveva commesso un reato avendo attraversato la frontiera finlandese senza essere munito di un documento di viaggio e ha precisato che il fatto che l'interessato fosse titolare di un passaporto in corso di validità era irrilevante a tal riguardo.

32 Detto giudice non ha, però, comminato alcuna sanzione, ritenendo che l'infrazione fosse di lieve entità e che, in caso di condanna al pagamento di un'ammenda, l'importo di quest'ultima, calcolato in conformità al regime penale dei giorni-quota in funzione del reddito mensile medio di A, sarebbe stato eccessivo.

33 Il pubblico ministero ha interposto appello avverso tale decisione dinanzi allo Helsingin hovioikeus (Corte d'appello di Helsinki, Finlandia). A, da parte sua, ha proposto un appello incidentale avverso la medesima decisione.

34 Con sentenza del 15 giugno 2018, lo Helsingin hovioikeus (Corte d'appello di Helsinki), pur dichiarando che era stato debitamente dimostrato che A non era munito di un documento di viaggio nell'attraversare la frontiera finlandese, ha respinto l'appello. Tale giudice ha infatti ritenuto che nel caso di specie non sussistesse il reato minore di violazione delle frontiere.

35 Il pubblico ministero ha impugnato tale sentenza dinanzi al Korkein oikeus (Corte suprema, Finlandia).

36 Tale giudice ritiene che la causa debba essere esaminata nell'ottica del diritto dell'Unione.

- 37 Esso ricorda che la Corte ha dichiarato, al punto 45 della sentenza del 21 settembre 1999, *Wijzenbeek* (C-378/97, EU:C:1999:439), che tale diritto non osta a che uno Stato membro imponga a una persona l'obbligo penalmente sanzionato di dimostrare la sua cittadinanza al momento del suo ingresso nel territorio di tale Stato membro, purché le sanzioni siano analoghe a quelle applicabili a violazioni nazionali simili e non siano sproporzionate.
- 38 Tuttavia, il giudice del rinvio si chiede se tale giurisprudenza sia tuttora applicabile, tenuto conto delle modifiche del diritto dell'Unione intervenute successivamente a detta sentenza.
- 39 Infatti, sebbene risulti dal codice frontiere Schengen che ogni Stato membro può prevedere un obbligo, a carico dei cittadini dell'Unione, di essere muniti di un documento di viaggio in corso di validità, il giudice del rinvio si chiede se e, nel caso di risposta affermativa, a quali condizioni l'inosservanza di tale obbligo possa essere sanzionata, poiché non sarebbe possibile escludere che l'imposizione di una sanzione pregiudichi il diritto alla libera circolazione previsto all'articolo 21, paragrafo 1, TFUE.
- 40 Al fine di accertare se tale diritto sia pregiudicato, si dovrebbe tener conto degli articoli 4 e 5 della direttiva 2004/38, nonché dell'articolo 21 del regolamento n. 562/2006, costituendo quest'ultimo regolamento il codice frontiere Schengen applicabile alla controversia oggetto del procedimento principale.
- 41 Sarebbe altresì necessario specificare, alla luce degli articoli 2, 4, 7, 20 e 21 del regolamento n. 562/2006, nonché del punto 3.2.5 dell'allegato VI di quest'ultimo, quale rilevanza rivesta il fatto che il cittadino dell'Unione di cui trattasi si sia spostato tra due Stati membri a bordo di un'imbarcazione da diporto e attraversando acque internazionali.
- 42 Ammettendo anche che il diritto dell'Unione non osti all'obbligo penalmente sanzionato di essere muniti di un documento di viaggio in corso di validità, il giudice del rinvio si chiede poi se un regime di giorni-quota, come quello previsto dal codice penale, sia compatibile con il principio di proporzionalità.
- 43 Esso indica che, nel corso del 2014, l'importo medio di un giorno quota era pari a EUR 16,70 per un reddito mensile medio netto di EUR 1 257. Precisa inoltre che una violazione delle regole di attraversamento delle frontiere, come quella oggetto del procedimento principale, è normalmente sanzionata con 15 giorni-quota.
- 44 Orbene, tenuto conto del reddito mensile medio di A, l'importo di una quota giornaliera corrisponderebbe, nel suo caso, a EUR 6 350, sicché l'importo totale dell'ammenda che potrebbe essergli inflitta sarebbe pari a EUR 95 250. Ciò perché la normativa applicabile al procedimento principale, mentre fissa un livello minimo di EUR 6, non prevede per l'importo dell'ammenda giornaliera alcun massimale.
- 45 In tale contesto, il *Korkein oikeus* (Corte suprema) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) Se il diritto dell'Unione, in particolare l'articolo 4, paragrafo 1, della [direttiva 2004/38], l'articolo 21 del [regolamento n. 562/2006] o il diritto di un cittadino dell'Unione di circolare liberamente nel territorio dell'Unione, osti all'applicazione di una disposizione nazionale che impone a una persona (cittadino dell'Unione oppure no) di essere munita, a pena di sanzioni,

di passaporto o altro documento di viaggio in corso di validità quando viaggia da uno Stato membro ad un altro a bordo di un'imbarcazione da diporto per acque internazionali, senza attraversare il territorio di uno Stato terzo.

- 2) Se il diritto dell'Unione, in particolare l'articolo 5, paragrafo 1, della [direttiva 2004/38], l'articolo 21 del [regolamento n. 562/2006] o il diritto di un cittadino dell'Unione di circolare liberamente nel territorio dell'Unione, osti all'applicazione di una disposizione nazionale che impone a una persona (cittadino dell'Unione oppure no) di essere munita, a pena di sanzioni, di passaporto o altro documento di viaggio in corso di validità quando giunge in tale Stato membro da un altro Stato membro a bordo di un'imbarcazione da diporto per acque internazionali, senza attraversare il territorio di uno Stato terzo.
- 3) Nel caso in cui non sussista alcuno degli impedimenti di diritto dell'Unione prospettati [nella prima e nella seconda questione], se l'ammenda per l'attraversamento delle frontiere finlandesi senza un documento di viaggio valido abitualmente comminata in Finlandia secondo un regime di giorni-quota sia conforme al principio di proporzionalità derivante dall'articolo 27, paragrafo 2, della [direttiva 2004/38]».

## Sulle questioni pregiudiziali

### *Sulla prima questione*

- 46 Nell'ambito della procedura di cooperazione tra i giudici nazionali e la Corte istituita dall'articolo 267 TFUE, quest'ultima è chiamata a fornire al giudice nazionale una risposta utile che gli consenta di dirimere la controversia di cui è investito. Alla luce di ciò, alla Corte incombe, se del caso, riformulare le questioni che le sono state sottoposte. In questo la Corte è tenuta a trarre dall'insieme degli elementi forniti dal giudice nazionale gli elementi del diritto dell'Unione che richiedano un'interpretazione, tenuto conto dell'oggetto della controversia (v., in tal senso, sentenza del 29 aprile 2021, Granarolo, C-617/19, EU:C:2021:338, punti 32 e 33 e giurisprudenza citata).
- 47 Nel caso di specie, risulta dalla decisione di rinvio che la controversia oggetto del procedimento principale verte su un viaggio tra la Finlandia e l'Estonia effettuato da un cittadino finlandese a bordo di un'imbarcazione da diporto, con luoghi di partenza e di ritorno in Finlandia e attraversando acque internazionali. Da tale decisione di rinvio risulta altresì che l'interessato è stato sottoposto a procedimento penale per violazione della normativa finlandese che impone ai cittadini finlandesi di essere muniti di una carta d'identità o di passaporto quando viaggiano tra la Finlandia e altri Stati membri, come la Repubblica di Estonia.
- 48 Ciò premesso, si deve considerare che il giudice del rinvio, con la sua prima questione, domanda in sostanza, da un lato, se il diritto dei cittadini dell'Unione alla libera circolazione sancito all'articolo 21, paragrafo 1, TFUE e precisato dalla direttiva 2004/38 debba essere interpretato, alla luce delle disposizioni sull'attraversamento delle frontiere previste dal regolamento n. 562/2006, nel senso che esso osta a una normativa nazionale in base alla quale uno Stato membro impone ai suoi cittadini l'obbligo, corredato di sanzioni penali, di essere muniti di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità quando si recano in un altro Stato membro e, dall'altro, se il fatto che un tale viaggio sia effettuato a bordo di un'imbarcazione da diporto e attraversando acque internazionali sia rilevante a tal riguardo.

- 49 Ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi.
- 50 Come enuncia l'articolo 1 della direttiva 2004/38, essa determina in particolare le modalità d'esercizio di tale diritto nonché le limitazioni dello stesso.
- 51 A tale titolo, l'articolo 4, paragrafo 1, della medesima direttiva dispone che, senza pregiudizio delle disposizioni applicabili ai controlli dei documenti di viaggio alle frontiere nazionali, ogni cittadino dell'Unione munito di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità ha il diritto di lasciare il territorio di uno Stato membro per recarsi in un altro Stato membro.
- 52 Come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi da 54 a 57 delle sue conclusioni, dall'inciso «munito di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità», che figura nella suddetta disposizione, discende che l'esercizio, da parte dei cittadini di uno Stato membro, del loro diritto di recarsi in un altro Stato membro è assoggettato alla condizione che essi siano muniti di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità.
- 53 Pertanto, e mentre spetta agli Stati membri, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2004/38, rilasciare ai propri cittadini, o rinnovare, una carta d'identità o un passaporto, il legislatore dell'Unione, assoggettando, conformemente all'articolo 4, paragrafo 1, di tale direttiva, il diritto di un cittadino dell'Unione a recarsi in un altro Stato membro alla condizione di essere munito di un tale documento, ha inteso definire una formalità connessa alla libera circolazione, ai sensi del considerando 7 di detta direttiva. Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 58 delle sue conclusioni, tale formalità mira ad agevolare l'esercizio del diritto alla libera circolazione, garantendo che qualsiasi persona beneficiaria di tale diritto possa essere facilmente individuata come tale nell'ambito di un'eventuale verifica (v., in tal senso, sentenze del 21 settembre 1999, *Wijzenbeek*, C-378/97, EU:C:1999:439, punto 43, e del 17 febbraio 2005, *Oulane*, C-215/03, EU:C:2005:95, punti 21 e 22).
- 54 Tale condizione connessa all'esercizio del diritto alla libera circolazione si applica, conformemente all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, a qualsiasi cittadino dell'Unione che si rechi in uno Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza.
- 55 Ne consegue che uno Stato membro che impone ai suoi cittadini di essere muniti di carta d'identità o passaporto allorché attraversano la frontiera nazionale per recarsi in un altro Stato membro contribuisce, in tal modo, al rispetto di una formalità connessa all'esercizio del diritto alla libera circolazione, ai sensi della direttiva 2004/38. Una tale norma di diritto nazionale rientra, quindi, tra le disposizioni che attuano la suddetta direttiva.
- 56 Conformemente all'articolo 36 di detta direttiva, ogni Stato membro può determinare le sanzioni da irrogare in caso di violazione delle norme nazionali adottate in attuazione di quest'ultima.
- 57 In mancanza di armonizzazione di tali sanzioni, gli Stati membri restano competenti per scegliere le sanzioni che sembrano loro appropriate, purché esercitino tale competenza nel rispetto del diritto dell'Unione e dei suoi principi generali [v., per analogia, sentenza dell'11 febbraio 2021, *K.M. (Sanzioni inflitte al comandante di un'imbarcazione)*, C-77/20, EU:C:2021:112, punto 36 e giurisprudenza citata].

- 58 Di conseguenza, e nonostante gli sviluppi intervenuti dopo la pronuncia della sentenza del 21 settembre 1999, *Wijsenbeek* (C-378/97, EU:C:1999:439), il diritto dell'Unione preserva tuttora, allo stato attuale, l'autonomia degli Stati membri per quanto riguarda le sanzioni da infliggere a un cittadino dell'Unione che non rispetti una formalità connessa all'esercizio del diritto alla libera circolazione. Come rilevato dalla Corte al punto 45 di tale sentenza, gli Stati membri possono, in tal caso, prevedere sanzioni penali, purché queste ultime rispettino, in particolare, il principio di proporzionalità. Tale principio è oramai sancito all'articolo 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), ai sensi del quale le pene inflitte non devono essere sproporzionate rispetto al reato.
- 59 Occorre peraltro ricordare che le disposizioni legislative penali nazionali non possono operare una discriminazione nei confronti di persone alle quali il diritto dell'Unione conferisce il diritto alla parità di trattamento né restringere le libertà fondamentali garantite dal diritto dell'Unione (sentenza del 19 novembre 2020, *ZW*, C-454/19, EU:C:2020:947, punto 27 e giurisprudenza citata).
- 60 Fatto salvo il rispetto dei principi generali del diritto dell'Unione, la legittimità dell'obbligo, corredato di sanzioni penali, imposto da uno Stato membro ai suoi cittadini di essere muniti di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità allorché attraversano la frontiera nazionale per recarsi in un altro Stato membro non è inficiata dalla precisazione contenuta all'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, ovvero che tale disposizione trova attuazione «senza pregiudizio delle disposizioni applicabili ai controlli dei documenti di viaggio alle frontiere nazionali».
- 61 Da tale precisazione discende invero che tutte le norme concernenti i controlli alle frontiere nazionali, come quella contenuta all'articolo 20 del regolamento n. 562/2006, che prevede la soppressione di tali controlli alle frontiere interne dello spazio Schengen, sono pienamente applicabili. Di conseguenza, in linea di principio non può essere effettuato un controllo in occasione dell'attraversamento di tali frontiere.
- 62 Tuttavia, la soppressione dei controlli di frontiera alle frontiere interne non pregiudica la possibilità, di cui all'articolo 21 del regolamento n. 562/2006, per gli Stati membri, di effettuare controlli d'identità all'interno del territorio e di prevedere a tal fine l'obbligo di possedere e di portare con sé titoli e documenti (v., in tal senso, sentenza del 19 luglio 2012, *Adil*, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punto 63 e giurisprudenza citata).
- 63 Inoltre, mentre il punto 3.2.5 dell'allegato VI del regolamento n. 562/2006 stabilisce, al suo primo comma, la regola in base alla quale le persone che si trovano a bordo di un'imbarcazione da diporto proveniente da o diretta verso un porto situato in uno Stato membro e che attraversano una frontiera esterna dello spazio Schengen non sono sottoposte a verifiche d'identità, il medesimo punto contiene, al suo secondo comma, un'eccezione a tale regola, che consente di sottoporre nondimeno tali persone a verifiche «in base alla valutazione dei rischi in materia di immigrazione illegale».
- 64 Alla luce del potere in tal modo riservato agli Stati membri di verificare l'identità delle persone in diverse situazioni specificate nel regolamento n. 562/2006, si deve ritenere che uno Stato membro non violi il diritto alla libera circolazione allorché impone ai suoi cittadini l'obbligo, corredato di sanzioni anche penali, che siano al tempo stesso dissuasive e conformi ai principi generali del diritto dell'Unione, di essere muniti di carta d'identità o passaporto quando lasciano il territorio nazionale per recarsi in un altro Stato membro, quali che siano il mezzo di trasporto e

l'itinerario. Tale obbligo garantisce infatti che detti cittadini siano in grado di dimostrare la loro identità, la loro cittadinanza e, di conseguenza, il loro status di cittadini dell'Unione se interviene una delle situazioni previste dal regolamento n. 562/2006 e dà luogo a un controllo.

- 65 Di conseguenza, si deve rispondere alla prima questione sottoposta dichiarando che il diritto dei cittadini dell'Unione alla libera circolazione previsto all'articolo 21 TFUE e precisato dalla direttiva 2004/38 deve essere interpretato, alla luce delle disposizioni relative all'attraversamento delle frontiere stabilite dal regolamento n. 562/2006, nel senso che esso non osta a una normativa nazionale in base alla quale uno Stato membro impone ai suoi cittadini l'obbligo, corredato di sanzioni penali, di essere muniti di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità quando si recano in un altro Stato membro, quali che siano il mezzo di trasporto e l'itinerario, purché tali sanzioni siano conformi ai principi generali del diritto dell'Unione, tra cui i principi di proporzionalità e di non discriminazione.

### *Sulla seconda questione*

- 66 In considerazione degli elementi esposti al punto 47 della presente sentenza, la seconda questione mira in sostanza a stabilire, da un lato, se il diritto dei cittadini dell'Unione alla libera circolazione previsto all'articolo 21, paragrafo 1, TFUE e precisato dalla direttiva 2004/38 debba essere interpretato, alla luce delle disposizioni sull'attraversamento delle frontiere enunciate nel regolamento n. 562/2006, nel senso che esso osta a una normativa nazionale in base alla quale uno Stato membro impone ai suoi cittadini l'obbligo, corredato di sanzioni penali, di essere muniti di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità quando entrano nel suo territorio in provenienza da un altro Stato membro e, dall'altro, se il fatto che il viaggio sia effettuato a bordo di un'imbarcazione da diporto e attraversando acque internazionali sia rilevante a tal riguardo.
- 67 Si deve rilevare in via preliminare che la situazione nella quale un cittadino dell'Unione, proveniente da un altro Stato membro, attraversa la frontiera dello Stato membro di cui è cittadino non è disciplinata dalla direttiva 2004/38.
- 68 Infatti, conformemente al suo articolo 3, paragrafo 1, tale direttiva disciplina unicamente le condizioni di ingresso e di soggiorno di un cittadino dell'Unione negli Stati membri diversi da quello di cui egli ha la cittadinanza (sentenza del 14 novembre 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, punti 33 e 34).
- 69 Tenuto conto della delimitazione in tal modo apportata all'ambito di applicazione della direttiva 2004/38 e dato che discende da un principio di diritto internazionale, riaffermato all'articolo 3 del protocollo n. 4 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, che uno Stato membro non può negare ai propri cittadini il diritto di entrare nel suo territorio e di soggiornarvi (v., in tal senso, sentenze del 4 dicembre 1974, van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, punto 22, e del 5 maggio 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, punto 29), l'ingresso di un cittadino dell'Unione nel territorio dello Stato membro di cui ha la cittadinanza non soggiace alle condizioni del diritto d'ingresso stabilite all'articolo 5 di tale direttiva.

- 70 Resta il fatto che il ritorno di un cittadino dell'Unione nel territorio dello Stato membro di cui ha la cittadinanza rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE qualora tale cittadino abbia precedentemente esercitato, in uno Stato membro diverso da quello d'origine, il suo diritto alla libera circolazione previsto a tale disposizione (v., in tal senso, sentenza del 5 giugno 2018, Coman e a., C-673/16, EU:C:2018:385, punto 31 e giurisprudenza citata).
- 71 Occorre quindi esaminare se l'obbligo imposto da uno Stato membro ai suoi cittadini di essere muniti di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità quando entrano nel suo territorio in provenienza da un altro Stato membro sia tale da ostacolare l'esercizio del diritto alla libera circolazione previsto all'articolo 21 TFUE.
- 72 Fatta salva la verifica da parte del giudice del rinvio, risulta dagli elementi del fascicolo sottoposto alla Corte che i cittadini finlandesi che non sono muniti di carta d'identità o di passaporto allorché tornano in Finlandia sono autorizzati a entrare nel territorio di tale Stato membro non appena sono in grado di dimostrare la loro identità con altri mezzi.
- 73 Risulta quindi che l'obbligo di essere muniti di una carta d'identità o di un passaporto non condiziona il diritto d'ingresso, ma costituisce una formalità volta a uniformare e, quindi, ad agevolare i controlli d'identità che possono essere effettuati nelle ipotesi circoscritte previste al regolamento n. 562/2006.
- 74 Dal momento che ogni cittadino dell'Unione è titolare di una carta d'identità o di un passaporto e deve essere munito di tale documento allorché si reca in uno Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza, l'obbligo, imposto da una normativa nazionale, di essere muniti del medesimo documento al ritorno nello Stato membro d'origine non è né oneroso né inopportuno e non può, quindi, essere considerato come avente l'effetto di dissuadere l'esercizio del diritto alla libera circolazione; tale obbligo peraltro non condiziona il diritto d'ingresso nel territorio dello Stato membro d'origine, sempre tuttavia che le sanzioni previste in caso di sua inosservanza siano compatibili con il principio di proporzionalità sancito all'articolo 49, paragrafo 3, della Carta nonché con gli altri principi generali del diritto dell'Unione, tra i quali quello di non discriminazione, applicandosi l'insieme di tali principi nell'ambito della valutazione di una normativa nazionale alla luce dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE (v., a quest'ultimo riguardo, sentenza dell'8 giugno 2017, Freitag, C-541/15, EU:C:2017:432, punti 31 e 42 e giurisprudenza citata).
- 75 Il fatto, poi, che il viaggio di cui trattasi sia effettuato su un'imbarcazione da diporto e che quest'ultima attraversi acque internazionali non osta allo svolgimento di una verifica dell'identità delle persone a bordo.
- 76 Infatti, come ricordato al punto 63 della presente sentenza, il punto 3.2.5, secondo comma, dell'allegato VI del regolamento n. 562/2006 autorizza, «in base alla valutazione dei rischi in materia di immigrazione illegale», le verifiche sulle persone che si trovano a bordo di imbarcazioni da diporto provenienti da o dirette verso un porto situato in uno Stato membro e che attraversano una frontiera esterna dello spazio Schengen. L'effetto utile di tale disposizione sarebbe pregiudicato se essa dovesse essere interpretata nel senso che le autorità competenti, nell'effettuare tali controlli, devono limitarsi a verificare il documento, previsto al punto 3.2.7 di tale allegato, contenente tutte le caratteristiche tecniche dell'imbarcazione nonché il nome delle persone che si trovano a bordo, senza poter controllare, tramite la verifica dei documenti d'identità, la correttezza dell'elenco dei nomi contenuto in tale documento.

- 77 Nel caso di specie, dal fascicolo di cui dispone la Corte risulta che l'imbarcazione di cui trattasi nel procedimento principale ha attraversato, nel corso del suo viaggio, le acque internazionali situate tra la Finlandia e l'Estonia, sicché si deve ritenere che essa abbia attraversato una frontiera esterna, ai sensi dell'articolo 2, punto 2, del regolamento n. 562/2006. Inoltre, il viaggio è avvenuto nell'agosto 2015, un periodo riconosciuto dalle parti nel procedimento principale come di maggior rischio di immigrazione clandestina. Pertanto, salvo accertamento contrario del giudice del rinvio, le autorità finlandesi competenti si trovavano in una situazione in cui potevano legittimamente compiere una verifica dell'identità delle persone che erano a bordo di detta imbarcazione quando è rientrata nelle acque territoriali finlandesi.
- 78 Come è stato rilevato ai punti 73 e 74 della presente sentenza, il diritto alla libera circolazione non osta a che uno Stato membro obblighi, ai fini di uniformare e, quindi, di agevolare i controlli d'identità che possono essere effettuati nei casi circoscritti dal regolamento n. 562/2006, i suoi cittadini a essere muniti di una carta d'identità o di un passaporto allorché ritornano nel suo territorio in provenienza da un altro Stato membro, a condizione che le sanzioni previste in caso di inosservanza di tale obbligo siano compatibili con i principi generali del diritto dell'Unione. Ne consegue che le autorità di tale Stato membro possono, nell'ambito di un controllo legittimamente svolto ai sensi del punto 3.2.5, secondo comma, dell'allegato VI del regolamento n. 562/2006, esigere che l'interessato esibisca la carta d'identità o il passaporto e, in ipotesi di mancata esibizione di tale documento, infliggergli una sanzione.
- 79 Alla luce dell'insieme delle suesposte considerazioni si deve rispondere alla seconda questione sottoposta dichiarando che il diritto dei cittadini dell'Unione alla libera circolazione, previsto all'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, deve essere interpretato, alla luce delle disposizioni relative all'attraversamento delle frontiere stabilite dal regolamento n. 562/2006, nel senso che esso non osta a una normativa nazionale in base alla quale uno Stato membro impone ai suoi cittadini l'obbligo, corredato di sanzioni penali, di essere muniti di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità quando entrano nel suo territorio in provenienza da un altro Stato membro, purché tale obbligo non condizioni il diritto d'ingresso e le modalità delle sanzioni previste in caso di inosservanza del medesimo siano conformi ai principi generali del diritto dell'Unione, tra cui i principi di proporzionalità e di non discriminazione. Un viaggio verso lo Stato membro interessato in provenienza da un altro Stato membro effettuato a bordo di un'imbarcazione da diporto e attraversando acque territoriali internazionali rientra, alle condizioni previste al punto 3.2.5, secondo comma, dell'allegato VI di detto regolamento, tra le situazioni in cui può essere richiesto di esibire un tale documento.

### *Sulla terza questione*

- 80 Come risulta dalle disposizioni del codice penale citate nella decisione di rinvio, chiunque attraversi o tenti di attraversare la frontiera finlandese senza documento di viaggio o altro documento equivalente commette un reato punibile con un'ammenda o con una pena detentiva fino a un massimo di un anno; se il reato è giudicato di lieve entità, la sanzione prevista consiste in un'ammenda inflitta in ragione di giorni-quota e l'importo della quota giornaliera corrisponde a un sessantesimo del reddito mensile medio dell'autore del reato, al netto delle imposte, tasse e spese.
- 81 Dalla decisione di rinvio risulta, peraltro, che l'ammenda inflitta per una violazione della frontiera nazionale di lieve entità consiste solitamente in 15 giorni-quota e che il suo importo finale corrisponde, indicativamente, a circa il 20% del reddito mensile medio dell'autore del reato.

- 82 Nel caso in esame, il pubblico ministero ha avviato un procedimento penale a carico di A con la motivazione che quest'ultimo non era munito, allorché ha attraversato la frontiera finlandese, di un passaporto in corso di validità né di alcun altro documento di viaggio, per quanto la sua identità abbia potuto essere accertata in base alla patente di guida di cui era invece munito.
- 83 Pertanto, si deve considerare che la terza questione pregiudiziale riguarda la questione se l'articolo 21, paragrafo 1, TFUE e gli articoli 4 e 36 della direttiva 2004/38, letti alla luce dell'articolo 49, paragrafo 3, della Carta, ostino a un regime di sanzioni penali in base al quale uno Stato membro punisce chi attraversa la sua frontiera nazionale senza essere munito di carta d'identità o di passaporto in corso di validità con un'ammenda che, a titolo indicativo, può ammontare al 20% del suo reddito mensile netto.
- 84 In base alla regola enunciata all'articolo 49, paragrafo 3, della Carta, la severità delle sanzioni deve essere adeguata alla gravità delle violazioni che esse reprimono e comportare, in particolare, un effetto realmente deterrente, non dovendo nel contempo eccedere i limiti di ciò che è necessario al conseguimento degli scopi legittimamente perseguiti dalla normativa di cui trattasi [v., in tal senso, sentenza dell'11 febbraio 2021, K.M. (Sanzioni inflitte al comandante di un'imbarcazione), C-77/20, EU:C:2021:112, punti 37 e 38 e giurisprudenza citata].
- 85 Se è vero che spetta al giudice del rinvio valutare se il regime sanzionatorio controverso nel procedimento principale sia proporzionato alla realizzazione dell'obiettivo legittimo perseguito dall'obbligo di essere muniti di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità, la Corte può certamente fornirgli tutti gli elementi interpretativi del diritto dell'Unione atti a consentirgli una tale valutazione [v., per analogia, sentenze del 28 gennaio 2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, punto 37, e dell'11 febbraio 2021, K.M. (Sanzioni inflitte al comandante di un'imbarcazione), C-77/20, EU:C:2021:112, punto 39].
- 86 Come rilevato al punto 53 della presente sentenza, l'obbligo di essere muniti di una carta d'identità o di un passaporto allorché ci si sposta da uno Stato membro verso un altro costituisce una formalità che mira ad agevolare l'esercizio del diritto alla libera circolazione, garantendo che ogni persona beneficiaria del diritto alla libera circolazione possa essere facilmente individuata come tale nell'ambito di un'eventuale verifica.
- 87 Per quanto riguarda l'ammenda penale che, in base alle informazioni fornite dal giudice del rinvio, è inflitta nell'ipotesi in cui l'attraversamento della frontiera nazionale senza carta d'identità o di passaporto sia qualificato come reato minore, si deve considerare che tale sanzione, che ammonta solitamente a circa il 20% del reddito mensile netto dell'autore del reato, non è adeguata alla gravità del reato, come risulta in particolare dalle circostanze della controversia oggetto del procedimento principale, nella quale, come rilevato al punto 44 della presente sentenza, l'importo totale dell'ammenda irrogabile per tale infrazione lieve ammonterebbe a EUR 95 250, senza che sia previsto alcun massimale.
- 88 Se è vero che gli Stati membri possono sanzionare con un'ammenda la violazione di un requisito formale connesso all'esercizio di un diritto conferito dal diritto dell'Unione, è importante che tale sanzione sia proporzionata alla gravità dell'infrazione [v., in tal senso, sentenza del 18 marzo 2021, A. (Esercizio del diritto a detrazione), C-895/19, EU:C:2021:216, punto 53 e giurisprudenza citata].
- 89 Orbene, quando, come nel caso di specie, l'obbligo di essere muniti di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità è violato da un beneficiario del diritto alla libera circolazione che sia titolare di un tale documento e abbia soltanto ommesso di portarlo con sé durante il viaggio,

l'infrazione è lieve, come peraltro riconosciuto dal governo finlandese. Di conseguenza, fatta salva l'ipotesi di recidiva, un reato di tal genere non può comportare l'irrogazione di una sanzione pecuniaria onerosa, come quella consistente in un'ammenda di importo pari al 20% del reddito mensile medio netto del contravventore.

- 90 Il rigore di una tale sanzione eccede, infatti, i limiti di ciò che è adeguato e necessario per realizzare l'obiettivo ricordato al punto 86 della presente sentenza.
- 91 È vero che, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 121 delle sue conclusioni, il diritto dell'Unione non osta a che un regime di sanzioni pecuniarie tenga conto della capacità di pagamento dell'autore del reato, prevedendo che l'ammenda sia calcolata in base al suo livello di reddito. Tuttavia, il rispetto da parte dei cittadini dell'Unione delle formalità connesse all'esercizio del diritto alla libera circolazione può essere garantito, in modo sufficientemente dissuasivo, mediante misure meno restrittive di quelle previste da una normativa come quella controversa nel procedimento principale, quali, in particolare, la fissazione di ammende di importo corrispondente a una percentuale meno elevata del reddito mensile e l'introduzione di un massimale per l'importo delle ammende.
- 92 Alla luce delle suesposte considerazioni si deve rispondere alla terza questione dichiarando che l'articolo 21, paragrafo 1, TFUE e gli articoli 4 e 36 della direttiva 2004/38, letti alla luce dell'articolo 49, paragrafo 3, della Carta, devono essere interpretati nel senso che ostano a un regime di sanzioni penali in base al quale uno Stato membro sanziona l'attraversamento della sua frontiera nazionale, senza essere muniti di carta d'identità o di passaporto in corso di validità, con un'ammenda che può ammontare, a titolo indicativo, al 20% del reddito mensile netto dell'autore del reato, allorché una tale ammenda non è proporzionata alla gravità di tale reato, che è considerato di lieve entità.

### Sulle spese

- 93 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Quinta Sezione) dichiara:

- 1) Il diritto dei cittadini dell'Unione alla libera circolazione previsto all'articolo 21 TFUE e precisato dalla direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, deve essere interpretato, alla luce delle disposizioni relative all'attraversamento delle frontiere stabilite dal regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), come modificato dal regolamento (UE) n. 610/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, nel senso che esso non osta a una normativa nazionale in base alla quale uno Stato membro impone ai suoi cittadini l'obbligo, corredato di sanzioni penali, di essere muniti di una carta d'identità o di un**

**passaporto in corso di validità quando si recano in un altro Stato membro, quali che siano il mezzo di trasporto e l'itinerario, purché tali sanzioni siano conformi ai principi generali del diritto dell'Unione, tra cui i principi di proporzionalità e di non discriminazione.**

- 2) Il diritto dei cittadini dell'Unione alla libera circolazione sancito dall'articolo 21, paragrafo 1, TFUE deve essere interpretato, alla luce delle disposizioni relative all'attraversamento delle frontiere contenute nel regolamento n. 562/2006, come modificato dal regolamento (UE) n. 610/2013, nel senso che esso non osta a una normativa nazionale in base alla quale uno Stato membro impone ai suoi cittadini l'obbligo, corredato di sanzioni penali, di essere muniti di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità quando entrano nel suo territorio in provenienza da un altro Stato membro, purché tale obbligo non condizioni il diritto d'ingresso e le modalità delle sanzioni previste in caso di inosservanza del medesimo siano conformi ai principi generali del diritto dell'Unione, tra cui i principi di proporzionalità e di non discriminazione. Un viaggio verso lo Stato membro interessato in provenienza da un altro Stato membro effettuato a bordo di un'imbarcazione da diporto e attraversando acque internazionali rientra, alle condizioni previste al punto 3.2.5, secondo comma, dell'allegato VI di detto regolamento, tra le situazioni in cui può essere richiesto di esibire un tale documento.**
- 3) L'articolo 21, paragrafo 1, TFUE e gli articoli 4 e 36 della direttiva 2004/38, letti alla luce dell'articolo 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, devono essere interpretati nel senso che ostano a un regime di sanzioni penali in base al quale uno Stato membro sanziona l'attraversamento della sua frontiera nazionale, senza essere muniti di carta d'identità o di passaporto in corso di validità, con un'ammenda che può ammontare, a titolo indicativo, al 20% del reddito mensile netto dell'autore del reato, allorché una tale ammenda non è proporzionata alla gravità di tale reato, che è considerato di lieve entità.**

Firme