



Raccolta della giurisprudenza

Causa C-35/20

**Syyttäjä
contro
A**

(domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Korkein oikeus [Corte suprema, Finlandia])

Sentenza della Corte (Quinta Sezione) del 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»

1. *Cittadinanza dell’Unione – Diritto di libera circolazione e di libero soggiorno nel territorio degli Stati membri – Viaggio effettuato verso un altro Stato membro – Normativa nazionale che impone ai propri cittadini l’obbligo, corredato di sanzioni penali, di essere muniti di una carta d’identità o di un passaporto – Ammissibilità – Presupposto – Rispetto dei principi di proporzionalità e di non discriminazione – Mezzo di trasporto e itinerario – Irrilevanza*
(Art. 21 TFUE; Carta dei diritti fondamentali, art. 49, § 3; regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 562/2006, art. 20; direttiva 2004/38, considerando 7 e artt. 3, § 1, e 4, §§ 1 e 3)

[v. punti 52-55, 57-61, 64, 65, dispositivo 1)]

2. *Controlli alle frontiere, asilo e immigrazione – Codice comunitario sull’attraversamento delle frontiere – Soppressione del controllo alle frontiere interne – Verifiche all’interno del territorio – Possibilità per gli Stati membri di effettuare controlli d’identità all’interno del territorio e di prevedere l’obbligo di detenzione e porto di titoli e di documenti – Ammissibilità* (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 562/2006, art. 21)

(v. punto 62)

3. *Cittadinanza dell'Unione – Disposizioni del Trattato – Diritto di libera circolazione e di libero soggiorno nel territorio degli Stati membri – Cittadino dell'Unione che fa ritorno nello Stato membro di cui ha la cittadinanza arrivando da un altro Stato membro – Normativa nazionale che impone ai propri cittadini l'obbligo, corredato di sanzioni penali, di essere muniti di una carta d'identità o di un passaporto – Possibilità di esigere l'esibizione di una carta d'identità o di un passaporto nel caso di un viaggio effettuato a bordo di un'imbarcazione da diporto e attraversando acque internazionali – Ammissibilità – Presupposti – Obbligo che non condiziona il diritto d'ingresso – Rispetto dei principi di proporzionalità e di non discriminazione*
(art. 21, § 1, TFUE; regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 562/2006, allegato VI, punti 3.2.5 e 3.2.7)

[v. punti 70, 73-76, 78, 79 e dispositivo 2)]

4. *Cittadinanza dell'Unione – Diritto di libera circolazione e di libero soggiorno nel territorio degli Stati membri – Regime di sanzioni penali applicabile in caso di circolazione tra Stati membri senza carta d'identità o passaporto – Calcolo dell'ammenda in funzione del reddito mensile medio netto del contravventore – Ammenda pari al 20% di tale reddito – Inammissibilità – Proporzionalità – Assenza*
(art. 21, § 1, TFUE; Carta dei diritti fondamentali, art. 49, § 3; direttiva 2004/38, artt. 4 e 36)

[v. punti 86-92 e dispositivo 3)]

Sintesi

Uno Stato membro può imporre ai propri cittadini l'obbligo, corredato di sanzioni, 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 utilizzato e l'itinerario.

Il diritto dell'Unione non osta a che la sanzione inflitta abbia natura penale, tuttavia osta alle sanzioni sproporzionate, come un'ammenda pari al 20% dell'importo del reddito mensile medio netto del contravventore.

Ad 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. Nel corso di tale viaggio egli ha attraversato le acque internazionali fra la Finlandia e l'Estonia. Titolare di un passaporto finlandese in corso di validità, A ne era tuttavia sprovvisto durante tale viaggio. Di conseguenza, in occasione di un controllo alle frontiere effettuato a Helsinki al momento del suo ritorno, A non è stato in grado di esibire tale passaporto, né alcun altro documento di viaggio. La sua identità è stata nondimeno comprovata sulla base della patente di guida.

Il syyttäjä (pubblico ministero, Finlandia) ha avviato un procedimento penale nei confronti di A per reato minore di violazione delle frontiere. Infatti, in forza della normativa finlandese, i cittadini finlandesi hanno l'obbligo penale di essere muniti di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità allorché si recano in un altro Stato membro, quali che siano il mezzo di trasporto e l'itinerario, o quando entrano nel territorio della Finlandia in provenienza da un altro Stato membro.

In primo grado è stato accertato che A aveva commesso un reato attraversando la frontiera finlandese senza essere munito di un documento di viaggio. Nei suoi confronti non è stata tuttavia disposta alcuna pena, in quanto l'infrazione era lieve e l'importo dell'ammenda che avrebbe potuto essergli inflitta secondo il regime di pene istituito dal diritto finlandese, in funzione del suo reddito mensile medio, era eccessivo, ammontando a un totale di EUR 95 250.

Poiché l'appello interposto avverso tale decisione dal pubblico ministero è stato respinto, quest'ultimo ha adito in sede di impugnazione il Korkein oikeus (Corte suprema, Finlandia). Tale organo giurisdizionale ha deciso di interrogare la Corte di giustizia sulla compatibilità tra il diritto dei cittadini dell'Unione alla libera circolazione previsto all'articolo 21 TFUE¹ e la normativa finlandese in questione nella specie, segnatamente il regime di sanzioni penali nell'ambito del quale l'attraversamento della frontiera nazionale senza carta d'identità o passaporto in corso di validità è passibile di un'ammenda anche del 20% del reddito mensile netto del contravventore.

Giudizio della Corte

Nella sua sentenza la Corte precisa, anzitutto, le condizioni alle quali può essere imposto un obbligo, incluso penale, di essere muniti di una carta d'identità o di un passaporto in occasione di spostamenti verso uno Stato membro diverso da quello di cui si ha la cittadinanza.

A tal riguardo essa constata, in primo luogo, che i termini «munito di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità» utilizzati nella direttiva 2004/38², che precisa l'articolo 21 TFUE, significano che l'esercizio, da parte dei cittadini di uno Stato membro, del loro diritto di recarsi in un altro Stato membro è subordinato alla condizione che essi portino con sé uno di tali due documenti in corso di validità. Tale formalità connessa alla libera circolazione³ 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. Di conseguenza, uno Stato membro che impone ai suoi cittadini di munirsi di uno dei documenti suddetti allorché attraversano la frontiera nazionale per recarsi in un altro Stato membro contribuisce al rispetto di tale formalità.

Quanto, in secondo luogo, alle sanzioni che possono essere inflitte al cittadino dell'Unione che non rispetti detta formalità, la Corte precisa, facendo riferimento all'autonomia degli Stati membri al riguardo, che gli Stati membri possono prevedere sanzioni, anche di natura penale, a condizione che esse rispettino, in particolare, i principi di proporzionalità e di non discriminazione.

La Corte conclude, di conseguenza, che il diritto dei cittadini dell'Unione alla libera circolazione non osta a una normativa nazionale con la quale uno Stato membro impone ai propri 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

¹ Avuto riguardo alle disposizioni relative all'attraversamento delle frontiere enunciate nel 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).

² Articolo 4, paragrafo 1, 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).

³ Considerando 7 della direttiva 2004/38.

trasporto utilizzato e l'itinerario. Le modalità di tali sanzioni devono però essere conformi ai principi generali del diritto dell'Unione, tra cui i principi di proporzionalità e di non discriminazione.

La Corte perviene, peraltro, a conclusione identica per quanto riguarda l'obbligo di un cittadino di uno Stato membro di essere munito di una carta d'identità o di un passaporto all'ingresso nel territorio di tale Stato arrivando da un altro Stato membro. Essa precisa tuttavia che, anche se può essere richiesta l'esibizione di una carta d'identità o di un passaporto al momento di tale ritorno del cittadino di uno Stato membro nel territorio di quest'ultimo, l'obbligo di essere muniti di un siffatto documento non può condizionare il diritto d'ingresso.

Infine, la Corte esamina la questione se l'articolo 21, paragrafo 1, TFUE e la direttiva 2004/38, letti alla luce del principio di proporzionalità della pena previsto dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁴, ostino a un regime di sanzioni penali come quello previsto dal diritto finlandese nella fattispecie dell'attraversamento della frontiera nazionale senza carta d'identità o passaporto in corso di validità.

A tal riguardo essa rileva che, pur se è lecito agli Stati membri infliggere un'ammenda al fine di sanzionare la violazione di un requisito formale connesso all'esercizio di un diritto conferito dal diritto dell'Unione, tale sanzione deve essere proporzionata alla gravità dell'infrazione. 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 siffatto documento, ma abbia soltanto ommesso di portarlo con sé durante il viaggio, l'infrazione è lieve. Non è pertanto proporzionata alla gravità di tale reato una sanzione pecuniaria onerosa, quale un'ammenda pari al 20% dell'importo del reddito mensile medio netto del contravventore.

⁴ Articolo 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.