CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE F. G. JACOBS

presentate il 22 gennaio 1998 *

1. Nel presente procedimento la Commissione ha proposto, ai sensi dell'art. 169 del Trattato, un ricorso diretto a far dichiarare che la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi degli artt. 48, 52 e 59 del Trattato, dell'art. 4, n. 1, della 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 [1], e dell'art. 4, n. 1, della 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 [2].

2. La direttiva 68/360 dispone, per quanto è qui rilevante:

«*Articolo 1*

Gli Stati membri sopprimono, alle condizioni previste dalla presente direttiva, le restrizioni al trasferimento ed al soggiorno dei cittadini di detti Stati e dei membri delle loro famiglie ai quali si applica il regolamento (CEE) n. 1612/68.

(...)

Articolo 4

1. Gli Stati membri riconoscono il diritto di soggiorno sul loro territorio alle persone di cui all'articolo 1, che siano in grado di esibire i documenti indicati al paragrafo 3.

(...)».

* Lingua originale: l'inglese.

1 — GU L 257, pag. 13.

2 — GU L 172, pag. 14.

3. La direttiva 73/148 dispone, per quanto è qui rilevante:

«Articolo 1

1. Gli Stati membri sopprimono, alle condizioni previste dalla presente direttiva, le restrizioni al trasferimento e al soggiorno:

a) dei cittadini di uno Stato membro che si siano stabiliti o che desiderino stabilirsi in un altro Stato membro per esercitarvi un'attività indipendente, o che desiderino effettuarvi una prestazione di servizi;

(...)

Articolo 4

1. Ogni Stato membro riconosce un diritto di soggiorno permanente ai cittadini degli Stati membri che si stabiliscono nel suo territorio per esercitarvi una attività indipendente, quando le restrizioni relative a tale attività siano state soppresse in virtù del trattato.

Il diritto di soggiorno è comprovato dal rilascio di un documento denominato "carta di soggiorno di cittadino di uno Stato membro delle Comunità europee". Tale documento ha una validità di almeno cinque anni a decorrere dalla data di rilascio; esso è automaticamente rinnovabile.

Le interruzioni del soggiorno che non superino sei mesi consecutivi e le assenze motivate dall'assolvimento di obblighi militari non infirmano la validità della carta di soggiorno.

La carta di soggiorno in corso di validità non può essere ritirata ai cittadini di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettera a) per il solo fatto che non esercitano più un'attività in seguito all'incapacità temporanea dovuta ad una malattia o ad un infortunio.

Ai cittadini di uno Stato membro non contemplati al primo comma, ma ammessi ad esercitare un'attività sul territorio di un altro Stato membro in virtù della legislazione di tale Stato, è rilasciato un permesso di soggiorno di durata almeno uguale a quella dell'autorizzazione concessa per l'esercizio dell'attività stessa.

Tuttavia i cittadini contemplati al primo comma ai quali, in seguito ad un cambiamento di attività, si applichino le disposi-

zioni del comma precedente, conservano la carta di soggiorno fino alla scadenza della sua validità.

(...)».

4. La Commissione sottolinea che nell'ordinamento tedesco l'inosservanza dell'obbligo di detenere un documento d'identità valido comporta sanzioni differenti per i cittadini tedeschi, da un lato, e per i cittadini di altri Stati membri, dall'altro. In primo luogo, lo straniero compie un'infrazione già per colpa lieve (Fahrlässigkeit) [3], il cittadino tedesco [4] soltanto per dolo (Vorsatz) o colpa grave [Leichtfertigkeit]. In secondo luogo, allo straniero è comminata per l'infrazione un'ammenda fino ad un massimo di 5 000 DM, [5] al cittadino tedesco fino ad un massimo di 1 000 DM [6].

5. Nel luglio 1990 la Commissione inviava al governo della Repubblica federale di Germania una lettera nella quale faceva presente che le suddette disposizioni erano incompatibili sia con l'obbligo di parità di trattamento e gli artt. 48, 52 e 59 del Trattato sia con le direttive 68/360 e 73/148, invitando nello stesso tempo la Germania a presentare le sue osservazioni sulle asserite violazioni.

6. Il governo tedesco rispondeva nel gennaio e nel marzo del 1991. Esso ammetteva l'esistenza di una discriminazione tra cittadini tedeschi e cittadini di altri Stati membri e faceva presente di esser pronto ad apportare le necessarie modifiche al momento della trasposizione delle direttive riguardanti il diritto di residenza dei non lavoratori [7], da attuarsi entro il 30 giugno 1992. Nel febbraio 1992, il suddetto governo informava la Commissione che le avrebbe sottoposto un disegno di legge in tal senso alla fine di febbraio o all'inizio di marzo prima di inviarlo alle camere. Esso riteneva che la legge sarebbe stata approvata entro l'anno. Il governo tedesco ha altresì fatto presente che il ministro dell'Interno, nel marzo del 1991 e nel gennaio del 1994, aveva invitato i ministri e i senatori per gli affari interni dei diversi Länder a garantire che le violazioni da parte dei cittadini di altri Stati membri dell'obbligo di detenere un documento d'identità valido fossero punite solo qualora fosse addebitabile al trasgressore almeno una colpa grave.

3 — Art 12, lett. a), n. 2, del Gesetz über die Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (legge sull'entrata e la residenza di cittadini della Comunità europea) 22 luglio 1969, come recentemente modificata dall'EWR-Ausführungsetz (legge relativa all'attuazione dell'accordo sullo Spazio economico europeo) 27 aprile 1993.

4 — Art. 5, n. 1, punto 1, del Gesetz über Personalausweise (legge sulle carte d'identità) 19 dicembre 1950, come recentemente modificato dal Gesetz sur Änderung des Gesetzes über Personalausweise und des Paßgesetzes (legge che modifica la legge sulle carte d'identità e la legge sui passaporti) 30 luglio 1996.

5 — Art. 12, lett. a), n. 3, della legge del 1969, citata nella nota 3.

6 — Art. 5, n. 2, della legge del 1950 citata nella nota 4 in combinato disposto con l'art. 17, nn. 1 e 4, del Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (legge sulle contravvenzioni amministrative) 24 maggio 1968, come recentemente modificata dalla Verbrechensbekämpfungsgesetz (legge sulla lotta alla criminalità) 28 ottobre 1994.

7 — 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), e direttiva del Consiglio 28 giugno 1990, 90/366/CEE, relativa al diritto di soggiorno degli studenti (GU L 180, pag. 30).

7. Poiché alla metà del 1995 non era ancora stata apportata alcuna modifica alla legge, la Commissione nel luglio dello stesso anno emetteva un parere motivato ai sensi dell'art. 169 del Trattato e invitava la Repubblica federale ad adottare le misure necessarie per ottemperare a tale parere entro due mesi dalla notifica.

8. Nel gennaio del 1997, la Commissione, non avendo ricevuto notizia di formali modifiche alle disposizioni di cui trattasi, avviava il procedimento previsto ai sensi dell'art. 169.

9. La Commissione riconosce che, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia [8], il diritto comunitario non vieta agli Stati membri di infliggere sanzioni alle persone che rientrano nella sua sfera che si siano procurato uno dei documenti d'identità menzionati nella direttiva 68/360 o nella direttiva 73/148. Tuttavia tali sanzioni devono essere adeguate e non sproporzionate rispetto alla natura della violazione. In particolare, esse non dovrebbero essere così gravi da divenire un ostacolo alla libertà di entrata e di soggiorno prevista dal Trattato. La Commissione sostiene che la normativa tedesca non rispetta i principi di proporzionalità e di parità di trattamento e trasgredisce l'obbligo di non ostacolare la libera circolazione delle persone. Essa rileva infine che le indicazioni trasmesse dal ministero federale dell'Interno ai ministri e senatori degli Affari interni dei Länder non sono sufficienti, anche perché il ministero federale non fa riferimento al grado di colpa richiesto e non affronta la questione della differenza riguardante la gravità delle ammende.

10. Nel controricorso, il governo tedesco rileva che, sin dal primo momento, aveva ammesso che il principio di parità non era stato rispettato. Esso si rammarica del fatto che la normativa contestata della legge del 1969 [9] non sia stata modificata e conferma che una modifica riguardante le ammende sarà effettuata il più rapidamente possibile e, al più tardi, nell'ambito della prossima riforma della legge del 1969 [10].

11. Nella replica, la Commissione dichiara di voler mantenere il ricorso, dato che la sua prima lettera riguardante la presente controversia risale al 1990 e che la necessaria modifica era stata annunciata all'inizio del 1992. Il governo tedesco non ha presentato una controreplica.

12. Il governo tedesco non contesta nel merito le censure della Commissione e si limita nel controricorso a indicare che i provvedimenti necessari sono in preparazione; il ricorso della Commissione è quindi fondato. Secondo la giurisprudenza costante della Corte, uno Stato membro non può

8 — Sentenze 7 luglio 1976, causa 118/75, Watson e Belmann (Racc. pag. 1185); 14 luglio 1977, causa 8/77, Sagulo e a. (Racc. pag. 1495); 3 luglio 1980, causa 157/79, Pieck (Racc. pag. 2171), e 12 dicembre 1989, causa C-265/88, Messner (Racc. pag. 4209).

9 — Citata alla nota 3.

10 — Citata alla nota 3.

eccepire norme, prassi o situazioni del suo ordinamento giuridico interno per giustificare il mancato rispetto degli obblighi risultanti dalle direttive comunitarie [11]. Peraltro, il fatto che la Repubblica federale di Germania cerchi ora come ora di rimediare al suo inadempimento non costituisce una valida giustificazione. Un'azione fondata sull'art. 169 del Trattato presuppone soltanto la constatazione oggettiva dell'inadempimento e non la prova di una qualsiasi inerzia o rifiuto da parte dello Stato membro interessato [12].

Conclusione

13. Di conseguenza, propongo alla Corte di:

1) dichiarare che la Repubblica federale di Germania, non avendo adottato nel termine prescritto tutte le misure necessarie per trasporre:

— l'art. 4, n. 1, della 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;

— l'art. 4, n. 1, della 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,

è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del Trattato;

2) condannare la Repubblica federale di Germania alle spese.

11 — Sentenza 9 giugno 1992, causa 58/81, Commissione/Lussemburgo (Racc. pag. 2175, punto 4).

12 — Sentenza 1° marzo 1983, causa 301/81, Commissione/Belgio (Racc. pag. 467, punto 8).