ritti, venir equiparato ad un permesso di soggiorno il quale implichi un potere discrezionale delle autorità nazionali, qual è previsto per la generalità degli stranieri.

2. Uno Stato membro non può richiedere ad una persona tutelata dalle disposizioni del diritto comunitario di essere in possesso di un permesso di soggiorno anziché del documento di cui al combinato disposto dell'art. 4, n. 2, e dell'allegato alla direttiva n. 68/360, né può comminare sanzioni in caso di mancanza di un siffatto permesso.
3. L'autorità di cosa giudicata d'una condanna precedente, inflitta in base a disposizioni nazionali non conformi al diritto comunitario, non può giustificare un aumento della pena da applicarsi in caso di violazione delle norme adottate da uno Stato membro onde garantire, nell'ambito del proprio territorio, l'attuazione della direttiva n. 68/360.
4. Spetta alle autorità nazionali di ciascuno Stato membro comminare, se del caso, sanzioni penali per il fatto che una persona cui si applichi il diritto comunitario sia sprovvista dei documenti d'identità di cui all'art. 3, n. 1, della direttiva n. 68/360, fermo restando, cionondimeno, che le pene applicate non possono risultare sproporzionate rispetto alla natura dell'infrazione commessa.

Nel procedimento 8/77,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dall'Amtsgericht (pretura) di Reutlingen (Repubblica federale di Germania), nelle cause penali dinanzi ad esso pendenti a carico di

CONCETTA SAGULO, GENNARO BRENCA E ADDELMADJID BAKHOUCHE, residenti in Reutlingen,

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 7 e 48 del trattato CEE, relativi rispettivamente al divieto di discriminazioni a motivo della cittadinanza ed alla libera circolazione dei lavoratori, nonché dell'art. 4 della direttiva del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 68/360, «relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei lavoratori degli Stati membri e delle loro famiglie all'interno della Comunità»,

LA CORTE,

composta dai signori: H. Kutscher, presidente; A. M. Donner e P. Pescatore, presidenti di sezione; J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, G. Bosco e A. Touffait, giudici;

avvocato generale: G. Reischl;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I fatti all'origine della causa, lo svolgimento del procedimento e le osservazioni presentate in forza dell'art. 20 dello statuto CEE della Corte di giustizia si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti ed il procedimento

A carico della sig.ra Concetta Avolio in Sagulo, cittadina italiana, di professione rilegatrice, veniva emesso il 21 novembre 1975, in seguito a richiesta del pubblico ministero del 12 novembre, un provvedimento penale con cui l'Amtsgericht (pretura) di Reutlingen, a norma del § 47, 1° comma, n. 2 dell'Ausländergesetz (legge tedesca sugli stranieri) 28 aprile 1965 (Bundesgesetzblatt 1965 I, n. 19, pag. 353), la condannava ad una pena pecuniaria pari a DM 100 per aver dimorato nella Repubblica federale di Germania, dal 24 febbraio al 4 settembre 1975, senza passaporto o permesso di soggiorno.

In data 28 novembre 1975 l'imputata impugnava, dinanzi allo stesso giudice, il suddetto provvedimento.

A carico del sig. Gennaro Brenca, cittadino italiano, di professione operaio, veniva emesso, da parte dell'Amtsgericht di Reutlingen, il 25 novembre 1976, un provvedimento penale con cui l'imputato veniva condannato ad una pena pecuniaria pari a DM 100 per aver dimorato nella Repubblica federale di Germania, dal «30 febbraio» al 16 giugno 1976, senza passaporto o permesso di soggiorno. Anche questo provvedimento veniva impugnato avanti l'Amtsgericht di Reutlingen.

Il sig. Addelmadjid Bakhouche, cittadino francese, senza professione, dopo esser stato di stanza nella Repubblica federale di Germania, dal 22 giugno 1962 al 14 novembre 1973, in quanto appartenente alle forze armate francesi, otteneva un permesso di soggiorno con validità 12 dicembre 1973 - 11 dicembre 1974.

Nonostante le reiterate intimazioni da parte degli organi competenti, egli non chiedeva la proroga di detto permesso di soggiorno; posto in carcerazione preventiva per violazione della legge sugli stranieri, il 12 marzo 1976 egli veniva condannato dall'Amtsgericht di Reutlingen ad una pena pecuniaria pari a DM 1 200, con detrazione della detenzione preventiva subita.

Il 24 settembre 1976, il Bakhouche veniva citato dal pubblico ministero avanti l'Amtsgericht di Reutlingen per aver continuato a dimorare nella Repubblica federale senza permesso di soggiorno.

In questi tre procedimenti penali dinanzi ad esso pendenti, l'Amtsgericht di Reutlingen, con ordinanza 13 gennaio 1977, decideva, a norma dell'art 177 del trattato CEE, di sospendere il procedimento fino a che la Corte di giustizia non si sia pronunziata, in via pregiudiziale, sulle seguenti questioni:

1. Se la «carta di soggiorno» (di cui all'art. 4 della direttiva del Consiglio n. 68/360 e che ha effetto dichiarativo) possa essere equiparata, sotto il profilo amministrativo e penale, per gli stranieri cui gli artt. 48 e segg. del trattato CEE attribuiscono dei diritti, al comune permesso di soggiorno rilasciato in base alla legge tedesca sugli stranieri (Ausländergesetz, abbreviata AuslG) — con la conseguenza che tali

stranieri, in caso di mancanza o scadenza della «carta» ai sensi del § 47, 1° comma, nn. 1 o 2 AuslG, sono punibili per dimora o ingresso nel territorio dello Stato senza valido permesso di soggiorno a norma del § 5 AuslG — ovvero ciò sia in contrasto col trattato CEE.

2. Se sia in contrasto col trattato CEE il fatto che ad uno straniero, cui l'art. 48 di detto trattato e la soprammenzionata direttiva attribuiscono direttamente dei diritti, venga rilasciato soltanto un permesso di soggiorno a norma del § 5 AuslG, con le possibili conseguenze negative ai sensi del § 47 di detta legge.
3. Se sia in contrasto col divieto di discriminazione di cui all'art. 7 del trattato CEE ovvero con la lettera e con lo spirito dello stesso trattato (art. 5 CEE) il fatto che uno straniero, al quale l'art. 48 CEE o una delle norme emanate per la sua attuazione attribuisce (o ha in un primo tempo attribuito) il diritto di dimorare nella Repubblica federale di Germania per gli scopi ivi menzionati — o, rispettivamente, di entrarvi — ed il cui passaporto o documento sostitutivo (richiesto dai §§ 3 AuslG e 10 della legge sul soggiorno degli stranieri CEE) sia scaduto, commette, ai sensi della legge tedesca sugli stranieri (§ 47, 1° comma, nn. 1 o 2), un reato punibile con la detenzione fino ad un anno o con pena pecuniaria corrispondente, mentre il cittadino tedesco il cui documento d'identità (richiesto dalle corrispondenti leggi federali o dei Länder) sia scaduto commette una semplice contravvenzione amministrativa punibile con la sola pena pecuniaria (§ 47 della legge sulle contravvenzioni amministrative — di regola però non applicato), la quale va fino a DM 500 in caso di colpa e fino a DM 1000 in caso di dolo.
4. Se sia in contrasto col trattato CEE il fatto che uno straniero cui l'art. 48 di detto trattato attribuisce dei diritti, il quale già nell'anno precedente era stato condannato ad una pena pecuniaria per violazione dolosa della legge sugli stranieri (per il fatto di aver dimorato nel territorio della Repubblica federale senza permesso di soggiorno) venga ora punito, per lo stesso comportamento tenuto dopo che la sentenza era passata in giudicato, con una pena detentiva.

L'ordinanza dell'Amtsgericht di Reutlingen è stata registrata in cancelleria il 18 gennaio 1977.

A norma dell'art. 20 del protocollo sullo statuto CEE della Corte di giustizia, osservazioni scritte sono state presentate, il 22 marzo 1977, dalla Commissione delle Comunità europee.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

II — Le osservazioni scritte presentate alla Corte

La *Commissione delle Comunità europee* presenta sostanzialmente le osservazioni seguenti:

Sulla prima questione

La prima questione ha ad oggetto l'applicabilità dei criteri di cui al § 47, 1° comma, n. 1 (ingresso senza permesso di soggiorno) e n. 2 (dimora senza permesso di soggiorno) della legge tedesca sugli stranieri alla «carta di soggiorno» di cui all'art. 4, n. 2, della direttiva del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 68/360, «relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento ed al soggiorno dei lavoratori degli Stati membri e delle loro famiglie all'interno della Comunità» (GU L 257, pag. 13).

a) L'estensione della prima questione al fatto dell'ingresso senza permesso di soggiorno si basa su una formulazione inesatta. Il § 2, 1° comma, della legge tedesca 22 luglio 1969 sull'ingresso e il sog-

giorno dei cittadini degli Stati membri della CEE (Bundesgesetzblatt 1969 I, n. 65, pag. 927) dichiara espressamente che coloro i quali fruiscono del diritto di libera circolazione in forza del § 1 possono entrare nel territorio della Repubblica federale di Germania anche se privi d'un permesso di soggiorno. Le disposizioni di questa legge, in quanto lex specialis, prevalgono rispetto a quelle della legge sugli stranieri. Il fatto che coloro cui l'art. 48 del trattato CEE conferisce il diritto di libera circolazione entrino nel territorio della Repubblica federale di Germania senza permesso di soggiorno non costituisce quindi, secondo la normativa interna di questo Stato, un illecito penale.

b) In materia di dimora senza permesso di soggiorno, va accertato se la mancanza o la perenzione della «carta di soggiorno di cittadino d'uno Stato membro», di cui all'art. 4 della direttiva n. 68/360, siano atte a determinare le conseguenze penali di cui al § 47, 1° comma, n. 2, della legge tedesca sugli stranieri; la risposta a tale quesito dipende dalla natura giuridica di detta «carta di soggiorno».

Dalla sentenza della Corte 8 aprile 1976 (causa 48/75, Royer; Racc. 1975, pag. 497) risulta che il diritto alla libera circolazione è direttamente conferito dall'art. 48 del trattato CEE e dalle disposizioni adottate per la sua attuazione; il rilascio d'un permesso di soggiorno non ha effetto costitutivo, ma solo dichiarativo. Per contro, il comune permesso di soggiorno di cui al § 2, 1° comma della legge tedesca sugli stranieri ha effetto costitutivo. Quindi, il diritto di dimora conferito dall'art. 48 del trattato sorge indipendentemente dal permesso di soggiorno di cui all'art. 4 della direttiva n. 68/360 e sussiste anche qualora tale permesso sia scaduto; viceversa, il sorgere ed il sussistere del diritto di dimora contemplato dal § 2, 1° comma della legge sugli stranieri sono subordinati all'esistenza di un valido permesso di soggiorno.

Malgrado queste differenze fondamentali, la questione del se i due permessi di soggiorno possano, sotto il profilo amministrativo e penale, venir equiparati non può esser risolta senz'altro negativamente. La nozione di permesso di soggiorno è, infatti, ambigua: essa si riferisce tanto alla semplice attestazione dell'esistenza di un diritto di dimora, quanto a tale diritto considerato in sé.

Ai fini dell'applicazione delle norme nazionali che considerano il permesso di soggiorno come un attestato, cioè un mezzo di prova dell'esistenza di un diritto, tale permesso potrebbe porsi sul medesimo piano della «carta di soggiorno» di cui all'art. 4 della direttiva n. 68/360. Ad avviso della Corte di giustizia, la normativa comunitaria non impedisce agli Stati membri d'applicare le loro disposizioni nazionali in materia di polizia degli stranieri, ivi comprese le sanzioni adeguate e necessarie alla loro esecuzione.

Viceversa, disposizioni legislative nazionali che contemplino il permesso di soggiorno in quanto diritto materiale di dimora non potrebbero equipararsi ai documenti previsti nella direttiva. In tal caso, l'equiparazione potrebbe attuarsi solo al livello del diritto di dimora in sé medesimo, tratto dall'art. 48 del trattato; la questione non consiste quindi nell'accertare se manchi o sia scaduto l'attestato, bensì se manchino ovvero non ricorrano più i presupposti dello stesso diritto di libera circolazione.

Né la lettera, né lo spirito della disposizione di cui è causa, né le sanzioni previste per la sua violazione consentono di pronunziarsi incontestabilmente sulla concreta applicabilità della disposizione penale del § 47, 1° comma, n. 2, della legge sugli stranieri, in caso di mancanza o di scadenza della «carta di soggiorno» di cui all'art. 4 della direttiva n. 68/360; è tutt'al più dalla relazione esistente tra il § 47 e le altre disposizioni della legge sugli stranieri che si potrebbe desumere trattarsi piuttosto d'un permesso concepito in quanto diritto materiale.

Date queste riserve, la Corte dovrebbe dichiarare che la «carta di soggiorno» di cui all'art. 4 della direttiva n. 68/360 non può essere equiparata al comune permesso di soggiorno contemplato dalla legge sugli stranieri.

Sulla seconda questione

Qualora la disposizione penale di cui al § 47, 1° comma, n. 2, della legge sugli stranieri facesse riferimento al diritto materiale di dimora, la sua applicazione non potrebbe dipendere dal tipo di permesso di soggiorno scelto, in forza della direttiva n. 68/360 o della legge nazionale, dalle autorità competenti in materia di polizia degli stranieri: il semplice rilascio del comune permesso di soggiorno di cui al § 2, 1° comma, della legge sugli stranieri non potrebbe incidere sulla situazione giuridica sostanziale dello straniero che tragga direttamente il proprio diritto di dimora dall'art. 48 del trattato. Qualora, viceversa, il § 47, 1° comma, n. 2, di detta legge facesse riferimento al permesso in quanto attestato, dovrebbe applicarsi la sanzione penale prevista per il caso di mancanza o scadenza dell'uno come dell'altro permesso.

In ogni caso, le autorità competenti in materia di polizia degli stranieri sono tenute, al momento del rilascio del documento che fa stato del diritto di dimora degli stranieri i quali traggono il loro diritto dall'art. 48 del trattato, ad attenersi alle disposizioni comunitarie di cui trattasi ed alle norme di diritto interno adottate per la loro attuazione: ciò vale, in particolare, per l'art. 4 della direttiva n. 68/360 e per l'art. 3 della legge tedesca sull'ingresso ed il soggiorno dei cittadini degli Stati membri della CEE.

Sulla terza questione

Il fatto che uno straniero entri o dimori nel territorio della Repubblica federale senza passaporto valido, come richiesto dal § 3 della legge sugli stranieri e dal § 10 della legge sul soggiorno degli stranieri CEE, costituisce, ai termini del § 47, 1° comma, nn. 1 e 2, un reato punibile con la detenzione o con pena pecuniaria; viceversa, le infrazioni all'obbligo di esser in possesso di documenti d'identità commesse da cittadini sono semplici contravvenzioni amministrative, punibili con la sola pena pecuniaria, la cui entità viene valutata discrezionalmente dalla competente autorità, giusta il § 7 della legge 25 marzo 1952 sulle contravvenzioni amministrative (Bundesgesetzblatt 1952 I, n. 13, pag. 177).

Orbene, l'obbligo di essere in possesso di documenti d'identità, per gli stranieri che, in forza dell'art. 48 del trattato, hanno il diritto di libera circolazione, non può valutarsi diversamente da quello dei cittadini. Il diritto comunitario non impedisce agli Stati membri di disciplinare l'ingresso ed il soggiorno di detti stranieri con disposizioni di polizia particolari e di stabilire le sanzioni necessarie a garantire la loro esecuzione. Tali sanzioni devono cionondimeno essere adeguate, proporzionate alla gravità dell'infrazione; altrimenti esse costituirebbero un ostacolo alla libera circolazione delle persone. Esse devono, inoltre, conformarsi al principio della parità di trattamento tra cittadini e stranieri e risultare analoghe a quelle che colpiscono i cittadini per atti di pari entità.

L'ingresso ed il soggiorno nel territorio nazionale, senza passaporto o documento sostitutivo, di stranieri cui si applica l'art. 48 del trattato CEE, non può considerarsi reato.

Infatti, le violazioni dell'obbligo di esser muniti di documenti d'identità commesse da un cittadino possono, in forza della legge nazionale, esser punite, in quanto contravvenzioni, con la sola pena pecuniaria; considerare i medesimi fatti, se commessi da stranieri, come reati costituisce una violazione del divieto di discriminazione di cui all'art. 7 del trattato CEE.

Inoltre, le violazioni dell'obbligo di essere in possesso di documenti d'identità, per loro stessa natura, non costituiscono un illecito, punibile in quanto reato. La

privazione della libertà personale e la pena pecuniaria concepite come sanzione penale sono del tutto sproporzionate rispetto all'illiceità rappresentata dalla semplice violazione di formalità relative al controllo degli stranieri; siffatte minacce di sanzioni potrebbero costituire un ostacolo diretto alla libera circolazione garantita dal diritto comunitario.

Le considerazioni svolte valgono anche per la punibilità della mancanza o della scadenza del permesso di soggiorno. Tenuto conto del carattere puramente dichiarativo del permesso di soggiorno per gli stranieri titolari del relativo diritto in forza dell'art. 48 del trattato, il fatto di non procurarsi detto permesso non costituisce un illecito più grave, sotto il profilo penale, della violazione dell'obbligo di esser muniti di documenti d'identità.

Lo straniero inizialmento titolare, in forza dell'art. 48 del trattato, del diritto d'ingresso e di soggiorno, una volta perso tale diritto, non è più tutelato dal diritto comunitario a partire dal momento in cui non ricorrano più le condizioni poste dall'art. 48; gli Stati membri possono quindi applicare le loro disposizioni generali in materia di polizia degli stranieri ai fatti successivi a tale data.

Sulla quarta questione

Le osservazioni svolte relativamente alla terza questione valgono anche per la quarta. È rilevante sottolineare che una prima condanna in contrasto con la normativa comunitaria non può incidere sulla valutazione del medesimo atto in caso di nuova azione penale.

In conclusione, la Commissione propone di risolvere come segue le questioni sottoposte a questa Corte dal giudice di rinvio:

1) Il diritto di dimora conferito dall'art. 48 del trattato CEE e dai testi d'attuazione sorge a prescindere dal rilascio d'un permesso di soggiorno e continua a sussistere dopo la scadenza di tale permesso. Le sanzioni previste, nella legislazione degli Stati membri in materia di polizia degli stranieri, per la mancanza o l'estinzione del diritto sostanziale di dimora non sono applicabili nel caso in cui il permesso di soggiorno d'uno straniero, titolare del diritto in forza dell'art 48 del trattato CEE, manchi o venga a scadenza.
2) Gli Stati membri sono tenuti a rilasciare agli stranieri titolari del diritto in forza dell'art. 48 del trattato CEE un attestato che riconosca il loro diritto di dimora, giusta le disposizioni della direttiva del Consiglio n. 68/360.
3) Le disposizioni degli Stati membri in materia di polizia degli stranieri sono incompatibili col divieto di discriminazione di cui all'art. 7 del trattato CEE, se ed in quanto esse considerino come reato, punibile con una pena detentiva o pecuniaria, la violazione dell'obbligo di essere in possesso di documenti d'identità, commessa da uno straniero cui si applichi l'art. 48 del trattato CEE, e considerino invece come semplice contravvenzione, punibile con una pena pecuniaria lasciata alla discrezionalità delle autorità amministrative, la medesima violazione commessa da un cittadino. Inoltre, il fatto di considerare infrazioni del genere come illeciti penali, costituisce, a motivo della sproporzionata severità della sanzione, un ostacolo diretto alla libera circolazione garantita dagli artt. 48 e segg. del trattato CEE. Lo stesso deve dirsi per quanto riguarda le sanzioni previste dalla legislazione degli Stati membri in materia di polizia degli stranieri per la mancanza o la scadenza del permesso di soggiorno.

III — La fase orale del procedimento

La Commissione, rappresentata dal proprio consigliere giuridico sig. Norbert Koch, ha svolto le sue osservazioni orali ed ha risposto ad un quesito posto da questa Corte, nell'udienza del 24 maggio 1977.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 14 giugno 1977.

In diritto

1 Con ordinanza 13 gennaio 1977, pervenuta in cancelleria il 18 gennaio successivo, l'Amtsgericht di Reutlingen ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, quattro questioni vertenti sull'interpretazione degli artt. 7 e 48 dello stesso trattato e dell'art. 4 della direttiva del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 68/360, «relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei lavoratori degli Stati membri e delle loro famiglie all'interno della Comunità» (GU n. L 257, pag. 13);

2 Le suddette questioni sono state sollevate nell'ambito di procedimenti penali promossi in base alla legge tedesca sugli stranieri (Ausländergesetz) 28 aprile 1965 (Bundesgesetzblatt I, 1965, pag. 353), a carico di due cittadini italiani e di un cittadino francese;

dal fascicolo risulta che, a carico dei due cittadini italiani, venivano emessi provvedimenti penali con cui gli imputati venivano condannati ad una pena pecuniaria per aver dimorato nel territorio della Repubblica federale di Germania senza passaporto o carta d'identità validi e, di conseguenza, senza permesso di soggiorno;

il cittadino francese, benché munito di passaporto valido, essendosi rifiutato di adempiere le formalità stabilite dalle autorità tedesche onde ottenere un permesso di soggiorno, veniva temporaneamente posto in carcerazione preventiva in attesa di giudizio per aver omesso di regolarizzare la propria situazione.

3 Con la prima, la seconda e la quarta questione si chiede, in sostanza, se gli Stati membri possano ancora applicare alle persone tutelate dal diritto comunitario le disposizioni della propria legislazione generale relative all'ingresso ed al soggiorno degli stranieri nel territorio dello Stato e, se del caso, le pene previste per la violazione di tali disposizioni;

in proposito, più precisamente si chiede:

— se la «carta di soggiorno» (di cui all'art 4 della direttiva del Consiglio n. 68/360 e che ha effetto dichiarativo) possa essere equiparata, sotto il profilo amministrativo e penale, per gli stranieri cui gli artt. 48 e segg. del trattato CEE attribuiscono dei diritti al comune permesso di soggiorno rila-

sciato in base alla legge tedesca sugli stranieri (Ausländergesetz, abbreviata AuslG) — con la conseguenza che tali stranieri, in caso di mancanza o scadenza della «carta» ai sensi del § 47, 1° comma, nn. 1 o 2 AuslG, sono punibili per dimora o ingresso nel territorio dello Stato senza valido permesso di soggiorno a norma del § 5 AuslG — ovvero ciò sia in contrasto col trattato CEE;

- se sia in contrasto col trattato CEE il fatto che ad uno straniero, cui l'art. 48 di detto trattato e la soprammenzionata direttiva attribuiscono direttamente dei diritti, venga rilasciato soltanto un permesso di soggiorno a norma del § 5 AuslG, con le possibili conseguenze negative ai sensi del § 47 di detta legge;
- se sia in contrasto col trattato CEE il fatto che uno straniero cui l'art. 48 di detto trattato attribuisce dei diritti, il quale già nell'anno precedente era stato condannato ad una pena pecuniaria per violazione dolosa della legge sugli stranieri (per il fatto di aver dimorato nel territorio della Repubblica federale senza permesso di soggiorno) venga ora punito, per lo stesso comportamento tenuto dopo che la sentenza era passata in giudicato, con una pena detentiva.

4 Il diritto dei cittadini di uno Stato membro di entrare nel territorio di un altro Stato membro e di dimorarvi, ai fini consentiti dal trattato, deriva — come giustamente è stato evidenziato dal giudice nazionale — direttamente dal trattato o, a seconda dei casi, dalle disposizioni adottate per la sua attuazione;

il diritto comunitario non ha tuttavia escluso, per questo, la competenza degli Stati membri in merito ai provvedimenti destinati a garantire che le autorità nazionali siano precisamente informate dei movimenti della popolazione nell'ambito del loro territorio;

onde consentire agli Stati membri di raccogliere i relativi dati, pur fornendo agli interessati il mezzo di provare il proprio status ai fini dell'applicazione delle norme del trattato, gli artt. 2-4 della direttiva n. 68/360 hanno stabilito due formalità, e cioè il possesso, da parte delle persone di cui trattasi, d'una carta d'identità o di un passaporto nazionale validi, e la constatazione del diritto di dimora mediante rilascio di un documento detto «carta di soggiorno di cittadino d'uno Stato membro della CEE» e redatto nei modi indicati nell'allegato alla suddetta direttiva;

spetta agli Stati membri, in forza dell'art. 189, 3° comma, del trattato, la scelta delle forme e dei mezzi adeguati onde attuare, nell'ambito del proprio territorio, le disposizioni della direttiva, o con la messa in vigore di provvedimenti

legislativi o regolamentari ad hoc ovvero con l'applicazione di adeguate disposizioni della propria legislazione generale in materia di polizia degli stranieri;

in questo ambito, gli Stati membri possono inoltre comminare sanzioni penali od applicare quelle previste dalla propria legislazione generale, al fine di garantire l'osservanza, nel proprio territorio, delle formalità di cui alla direttiva n. 68/360;

5 tuttavia, nel caso in cui garantisca l'attuazione della suindicata direttiva sulla base della propria legislazione generale relativa allo status degli stranieri, lo stato membro non può adottare provvedimenti amministrativi o giudiziari che producano l'effetto di limitare il pieno esercizio dei diritti conferiti dalle norme comunitarie ai cittadini degli altri Stati membri;

in particolare, è incompatibile col diritto comunitario l'esigere o il rilasciare un permesso di soggiorno avente contenuto diverso dalla constatazione del diritto di dimora mediante rilascio della «carta di soggiorno» di cui all'art. 4, n. 2, della direttiva n. 68/360;

6 non avendo le autorità nazionali il diritto di colpire con sanzioni la violazione d'una norma incompatibile col diritto comunitario, l'applicazione di sanzioni penali o di altri provvedimenti coercitivi è quindi esclusa nella misura in cui una persona tutelata dalla normativa comunitaria non si sia conformata a disposizioni nazionali le quali le impongano di essere in possesso di un permesso di soggiorno anziché del documento previsto dalla direttiva n. 68/360;

per contro, il diritto comunitario non può ostare all'applicazione di provvedimenti coercitivi adeguati, connessi all'inosservanza, da parte della persona di cui trattasi, di disposizioni nazionali adottate in conformità alla direttiva n. 68/360;

7 le medesime considerazioni valgono per la questione del se la reiterata violazione di disposizioni adottate, da uno Stato membro, in attuazione della direttiva n. 68/360 possa eventualmente giustificare un aumento della pena all'uopo prevista;

benché, in sé considerato, un siffatto aumento, conforme ai principi generali del diritto penale, non possa dar luogo ad obiezioni sotto il profilo del diritto

comunitario, ciò non esime il giudice dal valutare se ne ricorrano i presupposti nel caso di condanna anteriore, pronunziata in forza di norme incompatibili col diritto comunitario;

pur se l'autorità di cosa giudicata non consente, infatti, di annullare una precedente condanna, non si può cionondimeno estendere l'effetto di quest'ultima al punto di considerarla come circostanza aggravante ai fini di una condanna successiva, ammessa dal diritto comunitario.

8 Le suddette questioni formulate dal giudice di rinvio vanno quindi risolte nel senso che il rilascio della «carta di soggiorno» di cui all'art. 4 della direttiva n. 68/360 ha solo effetto dichiarativo e non può, per gli stranieri cui l'art. 48 del trattato o analoghe disposizioni di quest'ultimo attribuiscono dei diritti, venir equiparato ad un permesso di soggiorno il quale implichi un potere discrezionale delle autorità nazionali, qual è previsto per la generalità degli stranieri;

uno Stato membro non può richiedere ad una persona tutelata dal diritto comunitario di essere in possesso di un permesso di soggiorno anziché del documento di cui al combinato disposto dell'art. 4, n. 2, e dell'allegato alla direttiva n. 68/360, né può comminare sanzioni in caso di mancanza di un siffatto permesso;

l'autorità di cosa giudicata di una condanna precedente, inflitta in base a disposizioni nazionali non conformi al diritto comunitario, non può giustificare un aumento della pena da applicarsi in caso di violazione delle norme adottate da uno Stato membro onde garantire, nell'ambito dell proprio territorio, l'attuazione della direttiva n. 68/360.

9 Con la terza questione si chiede:

«se sia in contrasto col divieto di discriminazione di cui all'art. 7 del trattato CEE ovvero con la lettera e con lo spirito dello stesso trattato (art. 5 CEE) il fatto che uno straniero, al quale l'art. 48 CEE o una delle norme emanate per la sua attuazione attribuisce (o ha in un primo tempo attribuito) il diritto di dimorare nella Repubblica federale di Germania per gli scopi ivi menzionati — o, rispettivamente, di entrarvi — ed il cui passaporto o documento sostitutivo (richiesto dai §§ 3 AuslG e 10 della legge sul soggiorno degli stranieri CEE) sia scaduto, commette, ai sensi della legge tedesca sugli stranieri (§ 47, 1° comma, nn. 1 o 2), un reato punibile con la detenzione fino ad un anno o con pena pecuniaria corrispondente, mentre il cittadino tedesco il cui do-

cumento d'identità (richiesto dalla corrispondenti leggi federali o dei Länder) sia scaduto commette una semplice contravvenzione amministrativa punibile con la sola pena pecuniaria (§ 47 della legge sulle contravvenzioni amministrative — di regola però non applicato), la quale va fino a DM 500 in caso di colpa e fino a DM 1 000 in caso di dolo».

10 Tale questione riguarda in special modo il caso di una persona — avente, in forza della normativa comunitaria, il diritto di dimora nel territorio nazionale — la quale sia venuta meno all'obbligo di munirsi di un documento d'identità valido;

poiché a quest'obbligo è stato fatto espresso riferimento nella direttiva n. 68/360, non si può contestare, in linea di principio, il potere degli Stati membri d'infliggere sanzioni a chiunque non lo rispetti;

il giudice nazionale chiede cionondimeno, in proposito, se sia compatibile col diritto comunitario, ed in ispecie col principio della parità di trattamento di cui all'art. 7 del trattato, il fatto che uno straniero al quale si applichino le disposizioni del diritto comunitario sia colpito dalle sanzioni, relativamente gravi, previste per una siffatta infrazione dalla legislazione generale in materia di polizia degli stranieri, mentre un cittadino, in casi d'infrazione di analoghe disposizioni della legislazione interna, è passibile soltanto delle pene, considerevolmente inferiori, previste per le semplici contravvenzioni.

11 A termini dell'art. 7, 1° comma, «nel campo di applicazione del presente trattato, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dallo stesso previste, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità»;

in merito alla questione formulata dal giudice di rinvio, va richiamata l'attenzione sul fatto che il principio generale di cui all'art. 7 può applicarsi solo con riserva di quanto previsto dalle disposizioni speciali del trattato;

tra queste vanno annoverati i regolamenti e le direttive contemplati dall'art. 49 per la graduale realizzazione della libera circolazione dei lavoratori e, fra l'altro, le disposizioni della direttiva n. 68/360;

nella misura in cui questa direttiva prevede, a carico dei cittadini di uno Stato membro che entrano o dimorano nel territorio d'un altro Stato membro, obblighi specifici — quali il possesso di un passaporto o d'una carta d'identità —,

tali persone non possono essere puramente e semplicemente equiparate ai cittadini dello Stato di dimora;

12 non c'è quindi nulla da obiettare al fatto che dette persone siano soggette a norme di natura penale distinte da quelle che si applicano ai cittadini i quali siano venuti meno all'eventuale obbligo, imposto da leggi o da regolamenti, di munirsi di determinati documenti d'identità;

questa deduzione s'impone a maggior ragione in quanto, in taluni degli Stati membri, non sussiste alcun obbligo in tal senso a carico dei cittadini, di guisa che, in detti Stati, mancherebbe qualsiasi criterio di paragone;

in mancanza di criteri di riferimento eventualmente basati sul principio del trattamento nazionale enunciato dall'art. 7 del trattato, si deve cionondimeno riconoscere che, sebbene gli Stati membri abbiano la facoltà di sanzionare, entro limiti ragionevoli, l'obbligo imposto alle persone tutelate dal diritto comunitario d'esser munite d'una carta d'identità o di un passaporto validi, in nessun caso siffatte sanzioni possono assumere una gravità tale da divenire un ostacolo alla libertà d'ingresso e di soggiorno prevista dal trattato;

sotto questo profilo, non si può escludere che le pene previste da una legislazione generale in materia di polizia degli stranieri, tenuto conto delle finalità di una siffatta legislazione, siano inadeguate alle esigenze risultanti dal diritto comunitario, fondato sulla libera circolazione delle persone e sull'applicazione generalizzata, salvo deroghe specifiche, del principio del trattamento nazionale;

qualora uno Stato membro non abbia adattato la propria legislazione alle esigenze derivanti in materia dal diritto comunitario, il giudice nazionale dovrà far uso della libertà di valutazione riservatagli, al fine di pervenire all'applicazione di una pena adeguata alla natura ed allo scopo delle norme comunitarie di cui si vuole reprimere l'infrazione;

13 la questione formulata dal giudice di rinvio va quindi risolta nel senso che spetta alle autorità nazionali di ciascuno Stato membro comminare, se del caso, sanzioni penali per il fatto che una persona cui si applichi il diritto comunitario, sia sprovvista dei documenti d'identità di cui all'art. 3, n. 1, della direttiva n. 68/360, fermo restando, cionondimeno, che le pene applicate non possono risultare sproporzionate rispetto alla natura dell'infrazione commessa.

Sulle spese

14 Le spese sostenute dalla Commissione delle Comunità europee, che ha presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione;

il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato nel corso delle cause penali pendenti dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni sottopostele dall'Amtsgericht di Reutlingen con ordinanza 13 gennaio 1977, dichiara:

1° Il rilascio della «carta di soggiorno» di cui all'art. 4 della direttiva del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 68/360, «relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei lavoratori degli Stati membri e delle loro famiglie all'interno della Comunità» ha solo effetto dichiarativo e non può, per gli stranieri cui l'art. 48 del trattato CEE o analoghe disposizioni di quest'ultimo attribuiscono dei diritti, venir equiparato ad un permesso di soggiorno il quale implichi un potere discrezionale delle autorità nazionali, qual è previsto per la generalità degli stranieri.

2° Uno Stato membro non può richiedere ad una persona tutelata dalle disposizioni del diritto comunitario di essere in possesso di un permesso di soggiorno anziché del documento di cui al combinato disposto dell'art. 4, n. 2, e dell'allegato alla direttiva n. 68/360, né può comminare sanzioni in caso di mancanza di un siffatto permesso.

3° L'autorità di cosa giudicata d'una condanna precedente, inflitta in base a disposizioni nazionali non conformi al diritto comunitario, non può giustificare un aumento della pena da applicarsi in caso di violazione delle norme adottate da uno Stato membro onde garantire, nell'ambito del proprio territorio, l'attuazione della direttiva n. 68/360.

4° Spetta alle autorità nazionali di ciascuno Stato membro comminare, se del caso, sanzioni penali per il fatto che una persona cui si applichi il diritto comunitario sia sprovvista dei documenti d'identità di cui all'art. 3, n. 1, della direttiva n. 68/360, fermo restando, cionondimeno, che le pene applicate non possono risultare sproporzionate rispetto alla natura dell'infrazione commessa.

Kutscher Donner Pescatore Mertens de Wilmars Sørensen

Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 14 luglio 1977.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

H. Kutscher

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL DEL 14 GIUGNO 1977 [1]

Signor presidente,
signori giudici,

I — La domanda di pronunzia pregiudiziale sulla quale devo oggi presentare le mie conclusioni ha avuto origine nell'ambito di tre diversi procedimenti penali, pendenti dinanzi all'Amtsgericht (pretura) di Reutlingen, nei quali sorgeva il problema dell'interpretazione della legge tedesca sugli stranieri (Ausländergesetz 28 aprile 1965), ed in particolare dell'applicazione delle disposizioni penali contenute nel § 47 di tale legge a cittadini di Stati membri della Comunità. Per ciascuno dei tre procedimenti, illustrerò brevemente i fatti.

1. A carico di Concetta Sagulo, cittadina italiana, di professione rilegatrice, l'Amtsgericht di Reutlingen emetteva, il 21 novembre 1975, in seguito a richiesta formulata dal pubblico ministero il 12 dello stesso mese, un provvedimento penale per violazione del § 47, 1° comma, n. 2, della legge sugli stranieri, provvedimento col quale l'imputata veniva condannata ad una pena pecuniaria di 100 DM, oltre alle spese processuali e di esecuzione, per aver dimorato nella Repubblica federale di Germania, dal 24 febbraio al 4 settembre 1975, senza passaporto o permesso di soggiorno. La Sagulo impugnava questo provvedimento il 28 novembre 1975.

1 — Traduzione dal tedesco.