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.

2. A carico di Gennaro Brenca, cittadino italiano, di professione operaio, l'Amtsgericht di Reutlingen emetteva, il 25 novembre 1976, in seguito a richiesta formulata dal pubblico ministero il 22 dello stesso mese, un provvedimento penale per violazione del § 47, 1° comma, n. 2, della legge sugli stranieri, provvedimento col quale l'imputato veniva condannato ad una pena pecuniaria di 100 DM, oltre alle spese processuali e di esecuzione, per aver dimorato nella Repubblica federale di Germania, dal «30 febbraio» al 16 giugno 1976, senza passaporto o permesso di soggiorno. Il provvedimento è stato impugnato dal Brenca.

3. Il cittadino francese Addelmadjid Bakhouche, 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, il 12 dicembre 1973, un permesso di soggiorno valido fino all'11 dicembre 1974. Per mancato pagamento di ammende inflittegli in 15 procedimenti aventi ad oggetto contravvenzioni al codice stradale, egli veniva condannato all'arresto, pena da lui scontata dal 27 gennaio al 6 marzo 1976. Successivamente, non avendo provveduto, nonostante le reiterate intimazioni dell'autorità competente, a chiedere la proroga del suo permesso di soggiorno, egli veniva posto in carcerazione preventiva, per violazione del § 47, 1° comma, n. 2, della legge sugli stranieri, fino al 12 marzo 1976, data in cui veniva condannato dall'Amtsgericht di Reutlingen, per la stessa infrazione, ad una pena pecuniaria di 1 200 DM, oltre alle spese processuali, con detrazione della pena detentiva subita. Nella requisitoria del 24 settembre 1976, il pubblico ministero rinnovava nei confronti del Bakhouche l'accusa di aver continuato a dimorare nella Repubblica federale di Germania senza permesso di soggiorno e senza aver provveduto, nonostante la condanna del 12 marzo 1976 ad una pena pecuniaria e nonostante i ripetuti inviti da parte degli organi competenti, a chiedere la proroga del permesso di soggiorno scaduto in data 11 dicembre 1974: esso promuoveva così nei suoi confronti, dinanzi all'Amtsgericht di Reutlingen, un procedimento penale per violazione del combinato disposto del § 47, 1° comma, n. 2 e dei §§ 1 e 2 della legge sugli stranieri.

Con ordinanza 13 gennaio 1977, l'Amtsgericht di Reutlingen ha sospeso i tre suddetti procedimenti ed ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, le seguenti questioni pregiudiziali:

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 di 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 constrasto col trattato CEE il fatto che ad uno straniero, cui l'art. 48 di detto trattato e la sopra menzionata 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 overo 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 do-

cumento 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 1 000 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.

II — Su vari problemi sollevati nelle suddette questioni, questa Corte ha già avuto occasione di pronunziarsi. Prima di prendere posizione sui singoli quesiti del giudice proponente, mi sembra perciò opportuno richiamare le linee fondamentali della giurisprudenza esistente in materia.

Nella sentenza 8 aprile 1976 (causa 48/75, Royer, Racc. 1976, pag. 497), a proposito del diritto dei cittadini di uno Stato membro di dimorare nel territorio di un altro Stato membro, voi avete affermato quanto segue:

Il diritto, per i cittadini di uno Stato membro, di entrare nel territorio di un altro Stato membro e di dimorarvi è attribuito, a chiunque rientri nella sfera d'applicazione del diritto comunitario, direttamente dal trattato — in ispecie dagli artt. 48, 52 e 59 — ovvero, a seconda dei casi, dalle disposizioni adottate per la sua attuazione, indipendentemente da qualsiasi documento di soggiorno rilasciato dallo Stato ospitante.

Quanto alla natura giuridica del permesso di soggiorno di cui all'art. 4, n. 2, della direttiva 15 ottobre 1968, n. 68/360 (GU n. L 257, del 19 ottobre 1968, pag. 13), avete ritenuto che questo documento va considerato non già come un atto costitutivo di diritti, ma come un atto destinato a comprovare, da parte di uno Stato membro, la posizione individuale spettante al cittadino di un altro Stato membro in forza delle norme comunitarie (sentenza già citata, punti 31/33 della motivazione, Racc. 1976, pag. 512). Il diritto di dimora viene semplicemente «comprovato» dal permesso di soggiorno, che dev'essere concesso a chiunque sia in grado di dimostrare la propria appartenenza ad una delle categorie di legittimati (ibidem, punti 34/36 e 37 della motivazione e punto 2° del dispositivo, Racc. 1976, pagg. 512 e 517).

In merito ai limiti entro i quali provvedimenti di polizia relativi al controllo degli stranieri possono essere ammessi nei confronti di cittadini di un altro Stato membro, questa Corte ha considerato, sempre nella stessa sentenza 48/75 (punti 41/42 della motivazione, Racc. 1976, pag. 513), che:

«In secondo luogo, il diritto comunitario non vieta agli Stati membri di reprimere la violazione delle disposizioni nazionali relative al controllo degli stranieri con opportune sanzioni — diverse dall'espulsione — atte a garantire l'osservanza delle disposizioni stesse.»

Questo diritto degli Stati membri ad applicare siffatti provvedimenti di polizia e le relative sanzioni anche nei confronti di cittadini di altri Stati membri è stato da voi espressamente confermato nella sentenza 7 luglio 1976 (causa 118/75,

Watson e Belmann, Racc. 1976, pag. 1185; in particolare, punti 17/18 della motivazione, pag. 1197). Riguardo ad eventuali sanzioni, nella stessa sentenza (punti 21/22 della motivazione, pag. 1198) si afferma quanto segue:

«Circa le altre penalità, quali l'ammenda e l'arresto, se le autorità nazionali hanno facoltà di comminare, per l'inosservanza dell'obbligo di notifica imposto agli stranieri, sanzioni della stessa gravità di quelle previste per equivalenti infrazioni del diritto interno, sarebbe tuttavia ingiustificato ricollegare a quell'inosservanza sanzioni talmente sproporzionate rispetto alla gravità dell'infrazione da risolversi in un ostacolo alla libera circolazione delle persone.»

Ora, se esaminiamo alla luce di tale giurisprudenza le questioni pregiudiziali sottopostevi nella presente fattispecie, giungiamo ai seguenti risultati:

1. La *questione sub 1* assume come presupposto, in armonia con la giurisprudenza della Corte, il valore puramente dichiarativo del permesso di soggiorno di cui all'art. 4 della direttiva 68/360, documento designato nella questione come «carta di soggiorno». In tal modo viene espressamente sottolineato il particolare carattere inerente, dal punto di vista giuridico, a tale «carta», carattere che la distingue dal permesso di soggiorno ai sensi della legge tedesca sugli stranieri, il quale ha invece effetto costitutivo. Con la scadenza del permesso di soggiorno di cui al § 2, 1° comma, di detta legge, il diritto dello straniero interessato a dimorare nella Repubblica federale di Germania si estingue. Se viene a scadere, invece, il permesso di soggiorno di cui all'art. 4 della direttiva 68/360, l'unica conseguenza è che il suo titolare non dispone più della prova scritta del diritto di soggiorno, che permane peraltro immutato; egli ha del resto diritto alla proroga della validità o al rinnovo del documento. Il permesso di soggiorno dei cittadini di uno Stato membro della CEE è quindi molto più simile, dati i suoi effetti giuridici, ad un documento d'identità di un cittadino, che non al comune permesso di soggiorno rilasciato in base alle legge tedesca sugli stranieri. Mi sembra, perciò che già queste considerazioni di carattere generale facciano escludere la possibilità di equiparare, sotto il profilo del diritto amministrativo e penale, i due permessi di soggiorno.

La questione mira poi, in concreto, a far stabilire se le disposizioni penali contenute nel § 47, 1° comma, nn. 1 e 2, dell'«Ausländergesetz» si applichino alla «carta di soggiorno» di cui all'art. 4 della direttiva 68/360. In proposito la Commissione ha giustamente osservato che il richiamo al n. 1 del § 47, 1° comma (ingresso nel territorio dello Stato senza permesso di soggiorno) sembra dovuto ad un errore: a norma del § 2, 1° comma, della legge tedesca 22 luglio 1969, relativa all'ingresso e al soggiorno nella Repubblica federale di cittadini degli Stati membri della Comunità economica europea, queste persone, che godono del diritto di libera circolazione, possono infatti entrare nel territorio dello Stato senza permesso di soggiorno. Le disposizioni di questa legge prevalgono, come stabilito nel § 15 della stessa, su quelle della legge sugli stranieri. Di conseguenza, l'ingresso senza permesso di soggiorno, per coloro cui si applica l'art. 48 del trattato CEE, non è punibile, come si desume dallo stesso diritto interno della Repubblica federale di Germania.

Per quanto riguarda, poi, il n. 2 del § 47, 1° comma, dell'«Ausländergesetz», non spetta a questa Corte interpretare la norma di diritto interno, per stabilire se questa si riferisca al «permesso di soggiorno» come attribuzione del relativo diritto sostanziale o intenda, con tale espressione, anche il documento che costituisce semplicemente la prova dell'esistenza di un diritto di dimora. Tuttavia, il fatto che il permesso di soggiorno di cui all'art. 4 della direttiva del Consiglio 68/360 non può ricadere sotto la summenzionta disposizione penale della legge generale

sugli stranieri risulta da considerazioni relative al diritto comunitario. Secondo la regola generale enunciata dall'art. 7, 1° comma, del trattato CEE, la quale trova particolare espressione, per quanto riguarda i lavoratori, nell'art. 48, n. 2, dello stesso testo, fra i cittadini degli Stati membri è vietata ogni discriminazione e disparità di trattamento fondata sulla cittadinanza. Gli stranieri aventi la cittadinanza di altri Stati membri vanno quindi, in linea di principio, equiparati ai cittadini. Come ho già accennato, lo speciale permesso di soggiorno previsto per gli stranieri CEE è molto più simile, nei suoi effetti giuridici, ai documenti d'identità di un cittadino, che non al comune permesso di soggiorno ai sensi dell'«Ausländergesetz». Il cittadino che viene meno all'obbligo di possedere documenti d'identità commette, per il diritto tedesco, una semplice contravvenzione amministrativa e può essere punito solo con una pena pecuniaria. Ora, data la natura dell'infrazione, la violazione dell'obbligo di provare l'esistenza del diritto materiale di soggiorno, da parte del cittadino di un altro Stato membro della CEE, non può essere trattata diversamente. Tale conclusione è conforme all'indirizzo finora seguito dalla giursprudenza di questa Corte, che ha bensì riconosciuto la legittimità dell'applicazione delle norme relative al controllo degli stranieri anche nel caso di cittadini degli Stati membri della CEE, sottolineando tuttavia espressamente, per quanto riguarda le sanzioni, che queste devono tener conto del principio della parità di trattamento rispetto a situazioni previste dal diritto interno per i cittadini, nonché del principio della proporzionalità dei mezzi allo scopo (ved. sent. 118/75, punti 21/22 della motivazione, Racc. 1976, pag. 1199). L'interpretare il § 47, 1° comma, n. 2, della legge tedesca sugli stranieri nel senso che tale disposizione si possa applicare anche al permesso di soggiorno di cui a all'art. 4 della direttiva del Consiglio n. 68/360 porterebbe, in primo luogo, ad una violazione del divieto di discriminazione sancito dall'art. 7, 1° comma, del trattato CEE; inoltre, una siffatta interpreazione, legittimando l'applicazione di sanzioni assolutamente sproporzionate rispetto alla gravità dell'infrazione costituita dall'inosservanza di formalità relative al regime degli stranieri, si risolverebbe in un ostacolo alla libera circolazione delle persone garantita dal diritto comunitario, e quindi, anche sotto questo aspetto, in una violazione del trattato CEE.

2. Quanto alla *questione sub 2* va osservato ch'essa parte dall'errato presupposto che l'applicazione della disposizione penale contenuta nel § 47, 1° comma, n. 2, della legge tedesca sugli stranieri possa dipendere dal tipo di permesso di soggiorno scelto dall'autorità che deve provvedere al riguardo. Il diritto di dimora spettante ai cittadini degli Stati membri deriva direttamente dal trattato o dalle norme comunitarie emanate per la sua attuazione: sulla natura di tale diritto non può quindi influire la circostanza che l'organo amministrativo competente abbia erroneamente rilasciato un comune permesso di soggiorno ai sensi dell'«Ausländergesetz». Poiché inoltre, come già riconosciuto nella vostra giurisprudenza, il cittadino di uno degli Stati membri, che gode del diritto di dimora in forza dell'art. 48 del trattato CEE, può pretendere che gli venga rilasciato lo speciale permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 4, n. 2, della direttiva del Consiglio n. 68/360, il rilascio del comune permesso di soggiorno a norma del § 2, 1° comma, della legge tedesca sugli stranieri sarebbe anche in contrasto, in tal caso, col diritto comunitario.

3. Sulla *questione sub 3* potrò limitarmi ad una brevissima considerazione: come ho già osservato a proposito della questione sub 1, la disparità di trattamento cui accenna la terza questione costituisce inequivocabilmente una violazione del dievieto di discriminazione sancito dall'art. 7, 1° comma, del trattato CEE.

4. La soluzione della *questione sub 4* si desume anch'essa da quanto ho già avuto modo di dire sulla prima questione.

Come ha poi giustamente osservato la Commissione, una prima condanna non conforme al diritto comunitario non può avere alcuna incidenza sulla valutazione dello stesso atto in un successivo procedimento.

III — Propongo perciò di risolvere come segue le suddette questioni pregiudiziali:

1. Il diritto di dimora attribuito dall'art. 48 del trattato CEE e dalle relative norme di attuazione sussiste indipendentemente dal rilascio di un permesso di soggiorno. Le sanzioni comminate dalle norme di polizia degli Stati membri relative al controllo degli stranieri per la mancanza del diritto materiale di dimora o la decadenza da tale diritto non si applicano, perciò, in caso di mancanza o di perenzione del permesso di soggiorno di un cittadino di uno Stato membro, cui il suddetto diritto spetta in forza dell'art. 48 del trattato CEE.

2. Gli Stati membri sono tenuti a rilasciare ai cittadini degli altri Stati membri, cui si applica l'art. 48 del trattato CEE, un documento comprovante il diritto di dimora, in conformità a quanto disposto dalla direttiva del Consiglio n. 68/360.

3. Dall'art. 7 del trattato CEE si desume che gli Stati membri non possono comminare, mediante norme di polizia relative al controllo degli stranieri, per la mancanza o la perenzione del permesso di soggiorno dei cittadini degli altri Stati membri, cui si applica l'art. 48 del trattato CEE, sanzioni più severe di quelle previste dal diritto interno per la violazione, da parte di cittadini, dell'obbligo di possedere documenti d'identità.