

**Causa C-35/20****Domanda di pronuncia pregiudiziale****Data di deposito:**

24 gennaio 2020

**Giudice del rinvio:**

Korkein Oikeus (Corte suprema, Finlandia)

**Data della decisione di rinvio:**

21 gennaio 2020

**Procedimento penale a carico di:**

A

**KORKEIN****OIKEUS****[OMISSIS]****(Corte suprema)**  
**[OMISSIS]****DECISIONE****[OMISSIS]****Udienza pubblica****Data****[OMISSIS]**

21 gennaio 2020

**[OMISSIS]****REQUIRENTE:**

Syyttäjä (Pubblico ministero)

**IMPUTATO:**

A

**oggetto:**

violazione delle frontiere di lieve entità

**DECISIONE DEL KORKEIN OIKEUS (CORTE SUPREMA)****Oggetto del procedimento**

1. Nella presente controversia si tratta di stabilire se si possa contestare all'imputato A un reato di violazione delle frontiere di lieve entità, per aver egli, a bordo di un'imbarcazione da diporto, effettuato una traversata dalla Repubblica di Finlandia alla Repubblica d'Estonia e da quest'ultima di nuovo in Finlandia,

superando la frontiera esterna della Finlandia, senza essere munito, in tale occasione, di passaporto o altro documento di viaggio valido.

2. A livello del diritto dell'Unione, la presente causa verte sulla libera circolazione delle persone. Più precisamente, si pone la questione se uno Stato membro possa imporre a un cittadino dell'Unione, contro sanzioni penali, di munirsi di passaporto o altro documento di viaggio valido quando effettua un viaggio di andata/ritorno in un altro Stato membro. A seconda della risposta a tale questione, si tratta anche di stabilire se la pena pecuniaria che viene applicata abitualmente [Or. 2] in Finlandia nei casi non gravi di violazione delle frontiere costituisca un ostacolo sproporzionato alla libera circolazione delle persone.

### **Fatti rilevanti e procedimento penale**

#### *Fatti*

3. Il 25 agosto 2015, il sig. A. si recava a bordo di un'imbarcazione da diporto dalla Finlandia in Estonia e viceversa. Egli disponeva di un passaporto finlandese in corso di validità e aveva diritto ad uscire dal territorio finlandese. In occasione di un controllo di frontiera a Helsinki al suo ritorno in Finlandia, A non risultava provvisto né di passaporto né di altro documento di viaggio. Nondimeno poteva essere identificato in base alla patente che portava con sé. Nell'ambito del controllo di frontiera avrebbe potuto essere verificata del pari la validità del suo passaporto. A non era incorso in un controllo di frontiera né al momento della partenza dalla Finlandia né in Estonia.
4. Il Syyttäjä (Pubblico ministero) avviava a carico di A un procedimento penale dinanzi allo Helsingin käräjäoikeus (Tribunale di primo grado di Helsinki, Finlandia) per violazione delle frontiere statali di lieve entità. A contestava l'imputazione.

#### *Sentenza dello Helsingin käräjäoikeus del 5 dicembre 2016*

5. Lo Helsingin käräjäoikeus (Tribunale di primo grado di Helsinki) dichiarava A colpevole di una lieve violazione delle frontiere. Secondo tale giudice, l'attraversamento di una frontiera senza essere munito di un documento di viaggio sarebbe stato punibile e, ai fini della repressione del reato, sarebbe stato irrilevante che la persona che aveva superato il confine di Stato possedesse comunque un valido passaporto. Il medesimo giudice evitava tuttavia di applicare una sanzione ad A [Or. 3], in quanto il reato ascritto sarebbe stato di lieve entità e la pena pecuniaria da infliggergli, calcolata – secondo la prassi generale – per unità giornaliera (day-rate system), avrebbe ammontato nella fattispecie ad un importo sproporzionato.

*Sentenza dello Helsingin hovioikeus (Corte d'appello di Helsinki, Finlandia) del 15 giugno 2018*

6. Il Pubblico ministero interponeva appello dinanzi allo Hovioikeus (Corte d'appello di Helsinki), chiedendo la condanna di A ad una pena pecuniaria per il reato di cui era stato giudicato colpevole in primo grado. A proponeva impugnazione incidentale chiedendo il rigetto dell'accusa.
7. La Corte adita riteneva accertato che A non avesse con sé né un passaporto né altro documento di viaggio. Lo assolveva, tuttavia, considerando che il suo comportamento non integrasse gli elementi costitutivi di un reato di violazione di frontiere di lieve entità.

*Ricorso dinanzi al Korkein oikeus (Corte suprema)*

8. Il Korkein oikeus (Corte suprema) ha ammesso l'impugnazione presentata dal Pubblico ministero sulla questione se, con il comportamento considerato accertato dall'organo d'appello, A avesse commesso un reato di violazione delle frontiere di lieve entità.

### **Normativa applicabile**

*Diritto dell'Unione*

9. La libertà di circolazione e di soggiorno nel territorio degli Stati membri costituisce uno dei diritti essenziali dei cittadini dell'Unione, sancito, tra l'altro, dall'articolo 45, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dall'articolo 3 [Or. 4], paragrafo 2, del Trattato sull'Unione europea [TUE], nonché dall'articolo 21, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea [TFUE].
10. Lo strumento centrale per realizzare la libera circolazione delle persone è il 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]), successivamente codificato dal regolamento (UE) 2016/399 (codice frontiere Schengen, testo codificato [GU 2016, L 77, pag. 1]). Dato il principio penalistico della riserva di legge, i riferimenti al codice delle frontiere Schengen devono essere interpretati in modo consequenziale al regolamento (CE) n. 562/2006 nella versione che era in vigore al momento dei fatti, cioè al 25 agosto 2015.
11. L'articolo 2, punto 1, del codice frontiere Schengen intende per «frontiere interne», inter alia, i porti marittimi degli Stati membri per i collegamenti regolari interni effettuati da traghetti, mentre l'articolo 2, punto 2, definisce le «frontiere

esterne» come, in particolare, le frontiere marittime e i porti marittimi degli Stati membri che non siano frontiere interne.

12. Conformemente all'articolo 20 del codice frontiere Schengen, le frontiere interne possono essere attraversate in qualunque punto senza che sia effettuata una verifica di frontiera sulle persone, indipendentemente dalla loro nazionalità. Ai sensi dell'articolo 21, lettera c), del medesimo codice, la soppressione del controllo di frontiera alle frontiere interne non pregiudica la possibilità per uno Stato membro di prevedere, nella propria legislazione nazionale, l'obbligo di possedere o di portare con sé documenti di identità. **[Or. 5]**.
13. Conformemente all'articolo 4, paragrafo 1, del codice frontiere Schengen, le frontiere esterne possono essere attraversate soltanto ai valichi di frontiera e durante gli orari di apertura stabiliti. Ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, del codice, chiunque attraversi la frontiera è sottoposto a una verifica minima che consenta di stabilirne l'identità in base ai documenti di viaggio presentati o esibiti. Tali controlli minimi consistono 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. Ai sensi del paragrafo 6 di tale articolo, le verifiche sui beneficiari del diritto dell'Unione alla libera circolazione sono effettuate a norma 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 (direttiva sulla libera circolazione) (GU 2004, L 158, pag. 77)]. A norma del punto 3.2.5 dell'allegato VI, in deroga agli articoli 4 e 7, le persone che si trovano a bordo di un'imbarcazione da diporto proveniente da o dirette 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.
14. Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2004/38/CE, 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, fatte salve le disposizioni applicabili ai controlli dei documenti di viaggio alle frontiere nazionali. **[Or. 6]** Ai sensi del paragrafo 2 di tale articolo, alle persone di cui al paragrafo 1 non può essere richiesto, per lasciare il territorio, nessun visto né alcuna formalità equivalente.
15. Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 2004/38/CE, fatte salve le 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. Ai sensi del paragrafo 4 di detto articolo, se il cittadino dell'Unione è sprovvisto dei documenti di viaggio o, eventualmente, dei visti necessari, lo Stato membro interessato gli 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. Ai sensi del paragrafo 5 del medesimo articolo, lo Stato membro può infliggere all'interessato sanzioni proporzionate e non discriminatorie in caso di violazione dell'obbligo di dichiarare la propria presenza nel territorio nazionale.

16. L'articolo 27, paragrafo 1, della direttiva 2004/38/CE consente agli Stati membri di limitare la libertà di circolazione e di soggiorno di un cittadino dell'Unione per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica, fatte salve le disposizioni del capo VI della direttiva. **[Or. 7]** A tenore del paragrafo 2 del medesimo articolo 27, 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 dell'interessato.

*Disposizioni nazionali*

17. Ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, punto 1, del capo 17 del Rikoslaki 19.12.1889/39 (codice penale 19.12.1889/39; in prosieguo: il «codice penale»), nella versione in vigore al momento del comportamento censurato, si rende colpevole di un reato di violazione delle frontiere statali, in particolare, chiunque 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 per l'espatrio.
18. Ai sensi dell'articolo 7a del capo 17 del codice penale, nei casi non gravi di violazione delle frontiere il reo deve essere condannato a un'ammenda qualora l'infrazione, tenuto conto della breve durata del soggiorno o dello spostamento non autorizzati, della natura dell'atto vietato o di altre circostanze strettamente connesse al reato, considerate nel complesso, sia di lieve entità.
19. Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2, del Suomen Perustuslaki 11.6.1999/731 (Costituzione finlandese 11.6.1999/731; in prosieguo: la «Costituzione»), ogni persona ha il diritto di uscire dal paese. Limitazioni indispensabili per assicurare la celebrazione di un processo o l'esecuzione di una pena o anche per garantire l'assolvimento della leva obbligatoria potranno essere disposte per legge. Ai sensi del paragrafo 3 di tale articolo, ad un cittadino finlandese non può essere impedito l'ingresso (in Finlandia) né egli può essere espulso, estradato o trasferito contro la sua volontà in un altro paese. Il diritto di un cittadino finlandese di ingresso e di uscita dal territorio è precisato dalle disposizioni del Passilaki 21.7.2006/671 (Legge sui passaporti 21.7.2006/671; in prosieguo: la «legge sui passaporti»). Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, della legge sui passaporti, **[Or. 8]** il cittadino finlandese ha diritto a espatriare secondo quanto disposto dalla medesima legge. Il

paragrafo 2 di tale articolo precisa che non si può impedire a un cittadino finlandese l'ingresso nel territorio finlandese.

20. Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, della legge sui passaporti, il cittadino finlandese dimostra il proprio diritto di ingresso e di uscita mediante il passaporto, qualora null'altro risulti dalla stessa legge, dalla normativa dell'Unione europea o dai trattati internazionali che vincolano la Finlandia. Senza passaporto il cittadino finlandese può recarsi in Islanda, in Norvegia, in Svezia e in Danimarca. Un regolamento del Consiglio dei ministri fissa gli altri paesi nei quali un cittadino finlandese può viaggiare per mezzo di una carta d'identità, e non di un passaporto, come documento di viaggio, quale definita ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, dello Henkilökorttilaki 829/1999 (legge sulle carte d'identità n. 829/1999). La legge sulle carte d'identità n. 829/1999 è stata abrogata da quella del 2016, n. 663, entrata in vigore il 1° gennaio 2017, il cui articolo 2, paragrafo 1, stabilisce che una carta d'identità rilasciata a un cittadino finlandese può essere utilizzata in luogo del passaporto come documento di viaggio conformemente alle disposizioni adottate ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, della legge sui passaporti.
21. Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, del capo 2a del codice penale, l'ammenda è inflitta per quote giornaliera, per un minimo di 1 e un massimo di 120 unità.
22. Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, del capo suddetto (nella versione della legge n. 808/2007) in vigore al momento del comportamento censurato, l'importo della quota giornaliera deve essere commisurato alle capacità di pagamento del condannato. Si considera congrua, a norma dell'articolo 2, paragrafo 2, una quota pari ad 1/60 [Or. 9] del reddito mensile medio dell'imputato, 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'imputato può ridurre la quota giornaliera. Ai sensi del paragrafo 3, il giudice stabilisce la quota giornaliera in base alle informazioni disponibili nel corso del procedimento. Ai sensi dell'articolo 5 dell'Asetus päiväsakon rahamäärästä 609/1999 (regolamento relativo all'importo della quota giornaliera n. 609/1999), l'importo della quota giornaliera non può essere fissato in meno di 6 euro e non ha un tetto massimo.
23. Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, del capo 2a, l'importo totale dell'ammenda è pari al numero di unità moltiplicato per l'importo della quota giornaliera.
24. Per un reato di frontiera di lieve entità come quello descritto nelle circostanze in fatto viene applicata solitamente un'ammenda di 15 giorni-quota. Nel 2014, l'importo di una quota giornaliera ammontava, in media, a EUR 16,70, corrispondendo ad un reddito netto mensile di EUR 1 257. Dagli elementi della causa risulta che la quota giornaliera corrispondente ai redditi di A ammonterebbe ad EUR 6 350 e l'importo totale dell'ammenda ad EUR 95 250.

### **Necessità della domanda di pronuncia pregiudiziale**

25. Nel presente procedimento occorre stabilire se sia conforme al diritto dell'Unione sanzionare un cittadino dell'Unione per aver fatto un viaggio di andata e ritorno in un altro Stato membro senza munirsi di passaporto o altro documento di viaggio validi. Qualora tale questione debba ricevere risposta affermativa, occorre valutare nella presente controversia se l'ammenda inflitta abitualmente [Or. 10] in Finlandia per tale omissione limiti in misura sproporzionata la libertà di circolazione delle persone.

#### *Contesto della prima e seconda questione*

26. La Corte di giustizia ha dichiarato nella sua sentenza del 21 settembre 1999, C-378/97, *Wijzenbeek*, ECLI:EU:C:1999:439, che, allo stato del diritto comunitario applicabile al momento dei fatti di cui al procedimento principale, né l'articolo 7 A né l'articolo 8 A del Trattato ostavano a che uno Stato membro imponesse a una persona, avente o meno la cittadinanza dell'Unione europea, l'obbligo penalmente sanzionato di comprovare la propria cittadinanza al momento del suo ingresso nel territorio di tale Stato membro attraverso una frontiera interna della Comunità, purché le sanzioni fossero analoghe a quelle applicabili a violazioni nazionali simili e non fossero sproporzionate, così da creare un ostacolo alla libera circolazione delle persone (punto 45).
27. Nella sentenza del 17 febbraio 2005, *Oulane*, C-215/03 (EU:C:2005:95), la Corte ha dichiarato che l'obbligo di esibire una carta d'identità o un passaporto validi è diretto, da un lato, a semplificare la soluzione dei problemi connessi con la prova del diritto di soggiorno non solo per i cittadini, ma anche per le autorità nazionali, e, dall'altro, a fissare le condizioni massime che uno Stato membro può imporre agli interessati per riconoscere il loro diritto di soggiorno (punto 22). Il fatto che una persona per dimostrare la propria identità come [Or. 11] cittadino dell'Unione debba esibire una carta d'identità o un passaporto validi costituisce tuttavia una formalità amministrativa il cui unico scopo è la determinazione da parte delle autorità nazionali di un diritto che deriva direttamente dallo status del soggetto in questione (punto 24). Se, pur non avendo esibito una carta d'identità o un passaporto validi, l'interessato è comunque in grado di provare con altri mezzi, senza alcun equivoco, la sua cittadinanza, lo Stato membro ospitante non può mettere in discussione il suo diritto di soggiorno per il solo fatto che egli non ha esibito uno dei suddetti documenti (punto 25).
28. Dalla giurisprudenza della Corte non risulta chiaramente se una disposizione nazionale che impone al cittadino dell'Unione, contro sanzioni penali, di essere munito di passaporto o di altro documento di viaggio validi al momento di recarsi in un altro Stato membro e quindi, nella pratica, anche durante il suo soggiorno in un altro Stato membro, sia conforme al diritto dell'Unione. Peraltro, a seguito della modifica dei Trattati dell'Unione europea e dell'entrata in vigore del codice delle frontiere Schengen e della direttiva sulla libera circolazione, non risulta

chiaramente se la soluzione data dalla Corte alla questione sottoposta nella causa *Wijsenbeek* valga allo stadio attuale del diritto dell'Unione.

29. Ai sensi dell'articolo 21, lettera c), del codice delle frontiere Schengen, uno Stato membro ha il diritto di prevedere nella propria legislazione nazionale l'obbligo di possedere e di portare con sé titoli e documenti. Secondo tale disposizione resta, però, da interpretare se l'inadempimento di tale obbligo possa essere sanzionato penalmente [Or. 12] e, in caso affermativo, in quali circostanze.
30. Non è chiaro neppure se gli articoli 4, paragrafo 1, e 5, paragrafo 1, della direttiva 2004/38/CE autorizzino uno Stato membro ad imporre al cittadino dell'Unione l'obbligo, penalmente sanzionato, di essere munito di passaporto o altro documento di viaggio quando esce o fa ingresso nel territorio di tale Stato. Conformemente alle disposizioni del capo II di detta direttiva, relativo al diritto di ingresso e di uscita dal territorio, gli Stati membri possono sanzionare senza meno soltanto l'omissione della dichiarazione di presenza di cui all'articolo 5, paragrafo 5.
31. Le norme del diritto dell'Unione citate ai precedenti punti da 11 a 13 portano altresì a chiedersi se, ai fini del diritto di uno Stato membro di imporre ad una persona l'obbligo penale di munirsi di un documento di viaggio valido, rilevi il fatto che lo spostamento da uno Stato membro ad un altro avvenga a bordo di un'imbarcazione da diporto attraverso un'area marittima internazionale, senza che il cittadino dell'Unione passi per il territorio di uno Stato terzo, ma superando le frontiere esterne dell'Unione.

*Contesto della terza questione*

32. La Corte di giustizia ha dichiarato, nella sua giurisprudenza, che gli Stati membri, pur essendo competenti a corredare di sanzioni determinati obblighi, non possono tuttavia prevedere sanzioni sproporzionate, come la pena detentiva, che ostacolino la libera [Or. 13] circolazione delle persone (punto 44 della summenzionata causa *Wijsbeek* e la giurisprudenza ivi citata). Nella sua sentenza del 10 luglio 2008, *Jipa*, C-33/07 (EU:C:2008:396), la Corte ha dichiarato, riferendosi alle sue decisioni precedenti nonché al principio di proporzionalità derivante dall'articolo 27, paragrafo 2, della direttiva 2004/38/CE, che una restrizione a una libertà di circolazione deve essere idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo da essa perseguito e non andare oltre quanto necessario per il suo raggiungimento (punto 29). L'obbligo per lo Stato membro di rispettare la proporzionalità risulta anche dall'articolo 5, paragrafo 5, della direttiva 2004/38/CE.
33. Si pone la questione se l'ammenda che viene inflitta abitualmente per un comportamento come quello descritto nel procedimento a quo costituisca un ostacolo sproporzionato alla libera circolazione delle persone allorché la persona sia in possesso di un passaporto in corso di validità e altri mezzi consentano di verificare attendibilmente la sua identità e il suo passaporto.



### **Sulle questioni pregiudiziali**

34. Dopo aver concesso alle parti la possibilità di esprimere osservazioni in merito all'oggetto del rinvio pregiudiziale, il Korkein oikeus (Corte suprema) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea le seguenti questioni pregiudiziali:

**1. Se il diritto dell'Unione, in particolare l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2004/38/CE, l'articolo 21 del regolamento (CE) n. 562/2006 (codice delle frontiere Schengen) [Or. 14] 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 munirsi, a pena di sanzioni, di passaporto o altro documento di viaggio validi, 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/CE, l'articolo 21 del regolamento (CE) n. 562/2006 (codice delle frontiere Schengen) 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 munirsi, a pena di sanzioni, di passaporto o altro documento di viaggio validi, quando giunge in tale Stato membro da un altro Stato membro a bordo di un'imbarcazione da diporto per acque internazionali, senza aver attraversato il territorio di uno Stato terzo.**

**3. Nel caso in cui non sussista alcuno degli impedimenti di diritto dell'Unione prospettati nelle due questioni precedenti, 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/CE. [Or. 15]**

[OMISSIS]