

Sentenza della Corte (sesta sezione) del 5 marzo 1991

Panagiotis Giagounidis contro Stadt Reutlingen – Domanda di pronuncia pregiudiziale: Bundesverwaltungsgericht - Germania. – Libera circolazione delle persone – Interpretazione della direttiva 68/360 – Diritto di soggiorno – Carta d'identità

Causa C-376/89

Libera circolazione delle persone - Diritto d' ingresso e di soggiorno dei cittadini degli Stati membri - Documenti da esibire per ottenere il riconoscimento del diritto di soggiorno - Presentazione di una carta d' identità valida, ma non utilizzabile come documento di viaggio - Prova sufficiente dell' identità e della cittadinanza

(Direttiva del Consiglio 68/360/CEE, art. 4, n. 1)

Massima

Dato che la carta d' identità ha, in ordine al riconoscimento del diritto di soggiorno, un mero valore di prova dell' identità e della cittadinanza del titolare, l' art. 4, n. 1, della direttiva 68/360 dev' essere interpretato nel senso che uno Stato membro è tenuto a riconoscere il diritto di soggiorno sul proprio territorio ai lavoratori di cui all' art. 1 della stessa direttiva qualora essi presentino una carta d' identità valida, anche se quest' ultima non consente al titolare di uscire dal territorio dello Stato membro che la ha rilasciata.

La soluzione non varia in seguito al fatto che, in primo luogo, la carta d' identità sia stata rilasciata dallo Stato membro prima della sua adesione alle Comunità, in seguito al fatto che, in secondo luogo, detta carta d' identità non contenga alcuna menzione circa la limitazione del suo ambito di validità al territorio nazionale e, infine, in seguito al fatto che il titolare di tale carta sia stato ammesso nel territorio dello Stato membro ospitante in forza del solo passaporto.

Nella causa C-376/89,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell' art. 177 del Trattato CEE, dal Bundesverwaltungsgericht nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Panagiotis Giagounidis

e

Città di Reutlingen,

domanda vertente sull' interpretazione dell' art. 4 della direttiva del Consiglio 15 ottobre 1968, 68/360/CEE, 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),

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dai signori G.F. Mancini, presidente di sezione, T.F. O' Higgins, C.N. Kakouris, F.A. Schockweiler e P.J.G. Kapteyn, giudici,

avvocato generale: M. Darmon

cancelliere: V. Di Bucci, amministratore

viste le osservazioni scritte presentate:

- per la città di Reutlingen, dall' avv. Juergen Baum, del foro di Reutlingen;

- per la Commissione, dai sigg. Fr.-W. Albrecht e A. Caeiro, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti,

vista la relazione d' udienza,

sentite le osservazioni orali del sig. P. Giagounidis, con l' avv. Ingrid Laitenberger-Schierle, del foro di Tuebingen, e della Commissione, rappresentata dal sig. H. Étienne, consigliere giuridico, in qualità di agente, all' udienza del 13 novembre 1990,

sentite le conclusioni dell' avvocato generale, presentate all' udienza del 16 gennaio 1991,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 17 ottobre 1989, giunta in cancelleria il 18 dicembre successivo, il Bundesverwaltungsgericht ha sottoposto alla Corte, a norma dell' art. 177 del Trattato CEE, due questioni pregiudiziali concernenti l' interpretazione dell' art. 4, n. 1, della direttiva del Consiglio 15 ottobre 1968, 68/360/CEE, 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).

2 Tali questioni sono state sollevate nell' ambito di una controversia tra il sig. Panagiotis Giagounidis, cittadino greco, e la città di Reutlingen (Repubblica federale di Germania), in ordine al rifiuto da parte di quest' ultima di concedergli un documento di soggiorno.

3 Ai sensi dell' art. 1 della citata direttiva 68/360, gli Stati membri sopprimono 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) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all' interno della Comunità (GU L 257, pag. 2).

4 L' art. 2, n. 1, l' art. 3, n. 1, e l' art. 4, nn. 1, 2 e 3, primo trattino, della stessa direttiva recitano:

"Articolo 2

1) Gli Stati membri riconoscono ai cittadini di cui all' articolo 1 il diritto di lasciare il loro territorio per accedere ad un' attività subordinata e per esercitarla sul territorio di un altro Stato membro. Tale diritto è esercitato dietro semplice presentazione di una carta d' identità o di un passaporto validi. I membri della famiglia godono degli stessi diritti di cui beneficia il lavoratore dal quale tali membri dipendono.

Articolo 3

1) Gli Stati membri ammettono sul loro territorio le persone di cui all' articolo 1 dietro semplice presentazione di una carta d' identità o di un passaporto validi.

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.

2) Il diritto di soggiorno viene comprovato con il rilascio di un documento denominato 'carta di soggiorno di cittadino di uno Stato membro della CEE' (...).

3) Per il rilascio della carta di soggiorno di cittadino di uno Stato membro della CEE, gli Stati membri possono esigere soltanto la presentazione dei documenti qui di seguito indicati:

- dal lavoratore:

a) il documento in forza del quale egli è entrato nel loro territorio;

(...)"

5 L' art. 8, n. 1, della legge tedesca 28 aprile 1965 sugli stranieri (Auslaendergesetz, in prosieguo: l' "AuslG", BGBl. 1965, I, pag. 353) prevede, in particolare, che gli stranieri che soggiornino legalmente da almeno cinque anni nella Repubblica federale di Germania possono farsi rilasciare un titolo di soggiorno. Tale titolo non è limitato nello spazio e nel tempo e non può essere sottoposto a condizioni.

6 Ai sensi dell' art. 10 della legge tedesca 31 gennaio 1980 sull' ingresso e il soggiorno dei cittadini degli Stati membri (Aufenthaltsgesetz/EWG, in prosieguo: l' "AufenthG/EWG", BGBl. 1980, I, pag. 116), il diritto d' ingresso e di soggiorno presuppone che lo straniero sia in grado di dimostrare la propria identità a mezzo di un passaporto o di una carta d' identità ufficiale.

7 Nel 1967, le autorità elleniche rilasciavano al sig. Giagounidis una carta d' identità nazionale di validità illimitata nel tempo, contenente indicazioni sull' identità e la cittadinanza del titolare. Secondo la legge ellenica una carta d' identità di tal genere non consente al suo titolare l' espatrio. Tale limitazione non è tuttavia indicata sul documento del sig. Giagounidis.

8 Nel 1973, il sig. Giagounidis entrava nella Repubblica federale di Germania esibendo un passaporto ellenico valido. Egli compiva gli studi universitari in tale paese e da allora vi insegna in istituti scolastici. Nel 1984, il sig. Giagounidis, che era titolare della "carta di soggiorno di cittadino di uno Stato membro della CEE" a norma dell' art. 4, n. 2, della citata direttiva 68/360, richiedeva alla città di Reutlingen il rilascio del titolo di soggiorno di cui all' art. 8 dell' AuslG. Le autorità di tale città ne rifiutavano la concessione in quanto il sig. Giagounidis, nel periodo 12 marzo - 18 giugno 1984, non era stato in possesso di un valido passaporto, dato che le autorità elleniche gli avevano negato il rinnovo del passaporto per tale periodo e che egli non aveva quindi soggiornato legalmente nel territorio tedesco ai sensi dell' art. 8, n. 1, dell' AuslG.

9 Il ricorso del sig. Giagounidis avverso la decisione della città di Reutlingen veniva accolto, in primo grado, dal Verwaltungsgericht di Sigmaringen e rigettato, in secondo grado, dal Verwaltungsgerichtshof del Baden-Wuerttemberg. Quest' ultimo giudice riteneva che non dovesse essere riconosciuto il diritto al titolo di soggiorno in quanto il richiedente non era stato in grado di comprovare la propria identità per un determinato periodo di tempo, in violazione dell' AuslG e dell' art. 10 dell' AufenthG/EWG. Ritenendo che la controversia sollevasse questioni di interpretazione della direttiva 68/360, il Bundesverwaltungsgericht, adito con ricorso per cassazione ("Revision") ha sospeso il procedimento e ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

"Se l' art. 4, n. 1, della direttiva 68/360/CEE vada interpretato nel senso che uno Stato membro possa o debba riconoscere alle persone di cui all' art. 1 della direttiva il diritto di soggiorno sul suo territorio su presentazione di una carta d' identità il cui ambito di validità è stato limitato, dallo Stato che la ha rilasciata, al proprio territorio.

Se a tal fine assumano rilevanza le circostanze che:

- a) la carta d' identità è stata rilasciata dallo Stato prima della sua adesione alle Comunità europee e prima che i suoi cittadini abbiano cominciato a godere del diritto alla libera circolazione;
- b) l' interessato è entrato nel territorio dello Stato ospitante presentando non la carta d' identità, bensì un passaporto;
- c) non vi è menzione esplicita sulla carta d' identità stessa della limitazione del suo ambito di validità al territorio dello Stato da cui è stata rilasciata".

10 Per una più ampia esposizione dello sfondo normativo e degli antefatti della causa principale, dello svolgimento del procedimento nonché delle osservazioni scritte presentate alla Corte, si fa rinvio alla relazione d' udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.

Sulla prima questione

11 Alla luce delle circostanze della fattispecie di cui alla causa principale, va rilevato che con la presente questione il giudice nazionale domanda in sostanza se l' art. 4, n. 1, della direttiva 68/360 vada interpretato nel senso che uno Stato membro possa o debba riconoscere il diritto di soggiorno sul proprio territorio ai lavoratori di cui all' art. 1 della stessa direttiva, qualora questi esibiscano una carta d' identità che non consenta al suo titolare l' espatrio.

12 Per risolvere tale questione, è opportuno ricordare che il diritto dei cittadini di uno Stato membro di entrare nel territorio di un altro Stato membro e di dimorarvi, per gli scopi voluti dal Trattato CEE, è direttamente attribuito dal Trattato stesso, o, a seconda dei casi, dalle disposizioni adottate per la sua attuazione (v. in questo senso, in particolare, sentenza 18 maggio 1989, Commissione / Germania, punto 9 della motivazione, causa 249/86, Racc. pag. 1263).

13 La direttiva 68/360 è destinata a facilitare l' esercizio del diritto alla libera circolazione dei lavoratori, quale formulato dagli artt. 48 e 49 del Trattato CEE. Di conseguenza, tale direttiva va interpretata alla luce delle citate norme del Trattato, che impongono l' attuazione di tutti i provvedimenti necessari al fine di realizzare progressivamente la libera circolazione dei lavoratori (v., in questo senso, sentenza 18 maggio 1989, causa 249/86, citata).

14 L' art. 4 della direttiva 68/360 implica, per gli Stati membri, l' obbligo di rilasciare il documento di soggiorno a chiunque dimostri, mediante gli appositi documenti, di appartenere ad una delle categorie contemplate dall' art. 1 della stessa direttiva (v. sentenza 8 aprile 1976, Royer, causa 48/75, Racc. pag. 497). Tra le prove da produrre figurano tra l' altro quelle relative all' identità ed alla cittadinanza del lavoratore.

15 Orbene, si deve osservare che una carta d' identità nazionale, poiché contiene tutti gli elementi comprovanti l' identità e la cittadinanza del suo titolare, soddisfa tale condizione, anche se non consente al titolare di lasciare il territorio dello Stato membro che la ha rilasciata.

16 La prima questione pregiudiziale va quindi risolta dichiarando che l' art. 4, n. 1, della direttiva 68/360, dev' essere interpretato nel senso che uno Stato membro è tenuto a riconoscere il diritto di soggiorno sul proprio territorio ai lavoratori di cui all' art. 1 della stessa direttiva, qualora essi presentino una carta d' identità valida, anche se quest' ultima non consente al titolare di uscire dal territorio dello Stato membro da cui è stata rilasciata.

Sulla seconda questione

17 Con la seconda questione, il giudice nazionale mira a stabilire se la soluzione della prima questione possa variare in seguito al fatto che, in primo luogo, la carta d' identità sia stata rilasciata dallo Stato membro prima della sua adesione alle Comunità, in seguito al fatto che, in secondo luogo, detta carta non contenga alcuna menzione circa la limitazione del suo ambito di validità al territorio nazionale e, infine, in seguito al fatto che il titolare di tale carta d' identità sia stato ammesso nel territorio dello Stato membro ospitante in forza del solo passaporto.

18 Come si è rilevato in precedenza, la carta d' identità, in ordine al riconoscimento del diritto di soggiorno, ha unicamente un valore di prova dell' identità e della cittadinanza del suo titolare.

19 Occorre pertanto ritenere che la carta d' identità non perde la propria funzione, a norma dell' art. 4, n. 1, della direttiva 68/360, né per il fatto di essere stata rilasciata dallo Stato membro prima della sua adesione alle Comunità né, inoltre, per il fatto di contenere o meno la menzione secondo cui il titolare non ha il diritto di lasciare il territorio dello Stato emittente semplicemente su presentazione di essa.

20 A proposito della condizione, posta dall' art. 4, n. 3, lett. a), della direttiva 68/360, secondo cui lo Stato membro ospitante può esigere, ai fini del rilascio della carta di cittadino comunitario, soltanto il documento in forza del quale il lavoratore è entrato nel suo territorio, è opportuno innanzitutto ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, la libera circolazione dei lavoratori è uno dei principi fondamentali della Comunità, e quindi le norme che la sanciscono vanno interpretate estensivamente (v., da ultimo, sentenza 26 febbraio 1991, Antonissen, causa C-292/89, Racc. pag. I-0000).

21 Bisogna inoltre sottolineare che la finalità della citata disposizione della direttiva 68/360 è di escludere che lo Stato membro ospitante possa imporre condizioni sproporzionate per l' esercizio del diritto di soggiorno, e pertanto esigere l' esibizione di documenti diversi da quelli di cui si può

supporre che il lavoratore disponga perché se ne è già servito ai fini dell' ingresso nel territorio di detto Stato.

22 E' altresì opportuno rilevare che il lavoratore, nel momento in cui richiede una carta di soggiorno a norma della direttiva 68/360, può non essere più in possesso del documento in forza del quale è entrato nel territorio dello Stato membro ospitante. Il fatto che questo Stato possa subordinare il rilascio della carta di soggiorno all' esibizione di quello stesso documento sarebbe pertanto contrario al principio della libera circolazione dei lavoratori.

23 Dalle considerazioni che precedono risulta che gli Stati membri sono tenuti a riconoscere il diritto di soggiorno sul loro territorio ai lavoratori di cui all' art. 1 della direttiva 68/360 che possono esibire o una carta d' identità o un passaporto validi, indipendentemente dal documento da essi esibito per entrare nel territorio degli Stati membri.

24 Pertanto, la questione proposta dal giudice nazionale va risolta nel senso che la soluzione alla sua prima questione non varia in seguito al fatto che, in primo luogo, la carta d' identità sia stata rilasciata dallo Stato membro prima della sua adesione alle Comunità, in seguito al fatto che, in secondo luogo, detta carta d' identità non contenga alcuna menzione circa la limitazione del suo ambito di validità al territorio nazionale e, infine, in seguito al fatto che il titolare di tale carta sia stato ammesso nel territorio dello Stato membro ospitante in forza del solo passaporto.

Sulle spese

25 Le spese sostenute dalla Commissione delle Comunità europee, che ha presentato osservazioni alla Corte, non sono ripetibili. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale a cui spetta quindi pronunciarsi sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Sesta Sezione),

pronunciandosi sulle questioni ad essa sottoposte dal Bundesverwaltungsgericht, con ordinanza 17 ottobre 1989, dichiara:

1) 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, dev' essere interpretato nel senso che uno Stato membro è tenuto a riconoscere il diritto di soggiorno sul proprio territorio ai lavoratori di cui all' art. 1 della stessa direttiva, qualora essi presentino una carta d' identità valida, anche se quest' ultima non consente al titolare di uscire dal territorio dello Stato membro da cui è stata rilasciata.

2) La soluzione alla prima questione non varia in seguito al fatto che, in primo luogo, la carta d' identità sia stata rilasciata dallo Stato membro prima della sua adesione alle Comunità, in seguito al fatto che, in secondo luogo, detta carta d' identità non contenga alcuna menzione circa la limitazione del suo ambito di validità al territorio nazionale e, infine, in seguito al fatto che il titolare di tale carta sia stato ammesso nel territorio dello Stato ospitante in forza del solo passaporto.