

SENTENZA DELLA CORTE

19 gennaio 1999 *

Nel procedimento C-348/96,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE, dall'Areios Pagos (Grecia) nel procedimento penale dinanzi ad esso pendente contro

Donatella Calfa,

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 7, 8, nn. 1, e 2, 8 A, n. 1, 48, 52 e 59 del Trattato CE nonché di tutte le direttive comunitarie relative alla libera circolazione delle persone e alla libera prestazione dei servizi,

LA CORTE,

composta dai signori G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, P. J. G. Kapteyn e P. Jann, presidenti di sezione, C. Gulmann, J. L. Murray, D. A. O. Edward, H. Ragnemalm (relatore), L. Sevón, M. Wathelet, R. Schintgen e K. M. Ioannou, giudici,

avvocato generale: A. La Pergola
cancelliere: H. von Holstein, cancelliere aggiunto

* Lingua processuale: il greco.

viste le osservazioni scritte presentate:

- per la signora Calfa, dall'avv. Dimosthenis Skandalis, del foro di Atene;
- per il governo francese, dalla signora Catherine de Salins, vicedirettore presso la direzione «Affari giuridici» del ministero degli Affari esteri, e dal signor Claude Chavance, segretario degli affari esteri presso la stessa direzione, in qualità di agenti;
- per il governo olandese, dal signor Adriaan Bos, consigliere giuridico presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente;
- per il governo del Regno Unito, dalla signora Stephanie Ridley, del Treasury Solicitor's Department, in qualità di agente, assistita dai signori Stephen Richards e Mark Shaw, barristers;
- per la Commissione delle Comunità europee, dalla signora Maria Patakia, membro del servizio giuridico, in qualità di agente,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della Repubblica ellenica, rappresentata dalle signore Ioanna Galani-Maragkoudaki, consigliere giuridico speciale aggiunto presso il servizio speciale del contenzioso comunitario del ministero degli Affari esteri, e Stamatina Vodina, collaboratrice scientifica specializzata presso lo stesso servizio, in qualità di agenti, del governo francese, rappresentato dal signor Claude Chavance, del governo olandese, rappresentato dal signor Marc Fierstra, consigliere giuridico

aggiunto presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, del governo del Regno Unito, rappresentato dal signor Philip Sales, barrister, e della Commissione, rappresentata dalla signora Maria Patakia, all'udienza del 13 gennaio 1998,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 17 febbraio 1998,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con sentenza 27 settembre 1996, pervenuta in cancelleria il 21 ottobre successivo, l'Areios Pagos ha sottoposto alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, due questioni pregiudiziali relative all'interpretazione degli artt. 7, 8, nn. 1 e 2, 8 A, n. 1, 48, 52 e 59 del Trattato CE nonché di tutte le direttive comunitarie sulla libera circolazione delle persone e la libera prestazione dei servizi, al fine di valutare la compatibilità con tali disposizioni di una legge nazionale che prevede l'espulsione a vita dal territorio nazionale di cittadini di altri Stati membri riconosciuti colpevoli nel detto territorio di talune infrazioni alla legge sugli stupefacenti.
- 2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di un procedimento penale promosso nei confronti della signora Calfa, riconosciuta colpevole di infrazione alla legge sugli stupefacenti e condannata ad una pena di reclusione di tre mesi nonché alla pena accessoria dell'espulsione a vita dal territorio greco.

La normativa comunitaria

- 3 L'art. 1, n. 1, della direttiva del Consiglio 25 febbraio 1964, 64/221/CEE, per il coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento e il soggiorno degli stranieri, giustificati da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica (GU 1964, n. 56, pag. 850), prevede:

«1. Le disposizioni contenute nella presente direttiva riguardano i cittadini di uno Stato membro che soggiornano o si trasferiscono in un altro Stato membro della Comunità allo scopo di esercitare un'attività salariata o non salariata o in qualità di destinatari di servizi».

- 4 L'art. 3 della medesima direttiva dispone:

«1. I provvedimenti di ordine pubblico o di pubblica sicurezza devono essere adottati esclusivamente in relazione al comportamento personale dell'individuo nei riguardi del quale essi sono applicati.

2. La sola esistenza di condanne penali non può automaticamente giustificare l'adozione di tali provvedimenti.

(...)

La normativa nazionale

- 5 L'art. 12, n. 1, della legge n. 1729/1987 sugli stupefacenti, come modificato dall'art. 14 della legge n. 2161/1993, rende passibile di pena detentiva chiunque, per uso strettamente personale, si procuri o detenga in qualsiasi modo stupefacenti in quantitativi che all'evidenza soddisfanno unicamente le sue esigenze personali ovvero li consumi. È punito con la medesima pena colui che coltiva piante di canapa indiana in quantitativi che si giustificano solo per uso strettamente personale.

- 6 L'art. 17, n. 1, della legge n. 1729/1987, intitolata «Limitazione al soggiorno», stabilisce che il tribunale, in caso di condanna ad una pena detentiva di almeno cinque anni per inosservanza della detta legge, qualora ritenga che il soggiorno del condannato in una determinata località possa essere pericoloso sia per l'interessato sia per l'ambiente sociale, possa decretare un divieto di soggiorno dell'interessato in dette località per un periodo da uno a cinque anni.

- 7 Secondo l'art. 17, n. 2, della medesima legge, gli stranieri, maggiorenni o minorenni, condannati per inosservanza della detta legge, costituiscono oggetto di una espulsione a vita, a meno che non sussistano gravi motivi, specie di ordine familiare, che giustifichino la loro permanenza nel paese. Nel qual caso si applicano nei loro confronti ugualmente le disposizioni del n. 1 del medesimo articolo. L'attuazione e la sospensione del provvedimento di espulsione sono disciplinate dall'art. 74 del codice penale ellenico.

- 8 Ai sensi dell'art. 74 di tale codice, gli stranieri espulsi non possono ritornare nel paese se non al termine di un periodo di tre anni a partire dalla loro espulsione e sempreché il ministro della Giustizia abbia autorizzato il loro ritorno.

- 9 Dal combinato disposto dell'insieme di tali norme emerge che, se uno straniero viene condannato per violazione della legge sugli stupefacenti, il tribunale che ha pronunciato la condanna ha l'obbligo, in assenza di gravi motivi, in particolare di ordine familiare, che giustifichino la permanenza dello straniero nel paese, di disporre l'espulsione a vita, con la conseguenza che lo stesso potrà fare ritorno nel paese solo dopo che sia trascorso un periodo di tre anni e dietro autorizzazione concessa con provvedimento discrezionale del ministro della Giustizia.
- 10 I cittadini ellenici, che non possono costituire oggetto di un provvedimento di espulsione, sono, per contro, passibili di un divieto di soggiorno in talune parti del territorio, qualora vengano condannati, ai sensi della legge n. 1729/1987, ad una pena detentiva pari o superiore a cinque anni, cioè essenzialmente in caso di traffico di stupefacenti. Tuttavia, l'adozione di tale divieto è facoltativa e non può essere inflitta per una durata superiore a cinque anni.

I fatti di cui alla causa a qua

- 11 La signora Calfa, cittadina italiana, è stata accusata di detenzione ed uso di stupefacenti vietati in occasione di un soggiorno turistico a Creta. Il Tribunale penale di Heraklion l'ha dichiarata colpevole di infrazione alla legge sugli stupefacenti, l'ha condannata ad una pena detentiva di tre anni e ne ha disposto l'espulsione a vita dal territorio greco.
- 12 Il 25 settembre 1995 la signora Calfa proponeva un ricorso per cassazione dinanzi all'Areios Pagos avverso la decisione del Tribunale di Heraklion, impugnando solo il punto in cui quest'ultimo ha disposto la sua espulsione a vita dal territorio, deducendo, in particolare, che le disposizioni relative alla cittadinanza europea, in particolare gli artt. 8 e 8 A del Trattato, nonché le disposizioni relative alla libera prestazione dei servizi contenute nell'art. 59 del Trattato non consentono ad uno

Stato membro di adottare un provvedimento di espulsione a vita nei confronti di un cittadino di un altro Stato membro qualora un analogo provvedimento non sia applicabile nei confronti di un cittadino greco.

Le questioni pregiudiziali

- 13 Ritenendo che la causa per la quale è stato adito sollevasse una questione di compatibilità delle pertinenti disposizioni della normativa nazionale con il diritto comunitario, l'Areios Pagos ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti due questioni pregiudiziali:

«1) Se sia conciliabile con le disposizioni del diritto comunitario citate nella motivazione della sentenza di rinvio, in particolare con gli artt. 8, n. 1 e 2, 8 A, n. 1, 48, 52 e 59 del Trattato CE e con le norme delle pertinenti direttive pure citate nella detta motivazione o con altre norme connesse del diritto comunitario in materia di libera circolazione delle persone e dei servizi nonché con il principio comunitario di uguaglianza che scaturisce dall'art. 7 del Trattato, una disposizione di diritto nazionale che obbliga il giudice nazionale — se non sussistono gravi ragioni, specie familiari — a decretare l'espulsione a vita di un cittadino di un altro Stato membro della Comunità europea per motivi di ordine pubblico e di pubblica sicurezza, che si giustificano con il solo fatto che il cittadino di detto Stato membro ha commesso nel paese ospitante, nel quale soggiornava legittimamente come turista, la lieve infrazione di procurarsi sostanze stupefacenti per esclusivo uso personale e di far uso di sostanze stupefacenti, allorché detta sanzione di espulsione implica che per legge l'interessato non potrà più entrare nel territorio ellenico — salvo che dopo tre anni ottenga l'autorizzazione del ministro della Giustizia, rilasciata discrezionalmente — per svolgere le attività previste dalle citate norme del diritto comunitario, mentre in caso di comportamento analogo da parte del cittadino dello Stato membro

ospitante si commina la stessa pena detentiva, ma nessun'altra misura simile, come la limitazione del soggiorno, che viene irrogata solo se l'interessato è condannato a pena detentiva per reato grave, prevista soprattutto per il traffico di stupefacenti, e solo discrezionalmente.

- 2) Se — qualora si considerasse compatibile in linea di principio con le disposizioni di diritto comunitario di cui sopra l'espulsione del cittadino di un altro Stato membro dallo Stato ospitante, in forza di una norma nazionale (supra n. 1) che, per quel che riguarda l'espulsione, non concede discrezionalità al giudice per invocare un motivo diverso da quelli gravi, specie di ordine familiare, che giustificano la sua permanenza nel paese ospitante — una siffatta misura possa considerarsi incompatibile con il principio comunitario della proporzionalità, sia cioè sproporzionata rispetto alla gravità delle infrazioni (n. 1) commesse dal condannato, dato che queste, sotto il profilo del diritto nazionale, hanno indole di contravvenzioni e vengono punite come si espone nella motivazione, mentre l'espulsione decretata dal giudice nazionale è prevista a vita, salvo la possibilità che il ministro della Giustizia, trascorsi tre anni, autorizzi discrezionalmente il ritorno dell'interessato nel paese ospitante».

14 Il giudice a quo vuole in sostanza sapere se gli artt. 8, nn. 1 e 2, 8 A, nn. 1, 48, 52 e 59 come pure la direttiva 64/221 ostino ad una normativa che, salvo qualche eccezione, specie di ordine familiare, impone al giudice nazionale di disporre l'espulsione a vita dal territorio dei cittadini di altri Stati membri riconosciuti colpevoli in tale territorio di essersi procurati e aver detenuto stupefacenti per uso strettamente personale.

15 Si deve, in primo luogo, esaminare la questione con riferimento alle norme comunitarie relative alla libera prestazione dei servizi.

16 In limine, si deve ricordare che il principio della libera prestazione dei servizi istituito dall'art. 59 del Trattato, che è uno dei suoi principi fondamentali, comprende la libertà per i destinatari dei servizi di recarsi in un altro Stato membro per fruire ivi di un servizio, senza essere ostacolati da restrizioni, e che i turisti vanno con-

siderati destinatari di servizi (v. sentenza 2 febbraio 1989, causa 186/87, Cowan, Racc. pag. 195, punto 15).

- 17 Si deve altresì ricordare che, se è vero che, in via di principio, la legislazione penale è riservata alla competenza degli Stati membri, tuttavia dalla costante giurisprudenza della Corte risulta che il diritto comunitario pone dei limiti a tale competenza. Tale legislazione infatti non può limitare le libertà fondamentali garantite dal diritto comunitario (v. sentenza Cowan, già citata, punto 19).
- 18 Nella specie, la sanzione dell'espulsione a vita dal territorio applicabile ai cittadini degli altri Stati membri in caso di condanna per essersi procurati e aver detenuto stupefacenti per uso strettamente personale costituisce manifestamente un ostacolo alla libera prestazione dei servizi riconosciuta dall'art. 59 del Trattato, poiché è la negazione stessa di tale libertà. Sarebbe altrettanto per le altre libertà fondamentali sancite negli artt. 48 e 52 del Trattato e menzionate dal giudice a quo.
- 19 Si deve nondimeno esaminare se una siffatta sanzione non possa essere giustificata dall'eccezione di ordine pubblico prevista, in particolare, dall'art. 56 del Trattato, che è invocata dallo Stato membro interessato.
- 20 L'art. 56 consente infatti agli Stati membri di adottare, nei confronti dei cittadini degli altri Stati membri, specie per ragioni di ordine pubblico, provvedimenti che essi non possono disporre nei confronti dei propri cittadini, nel senso che ad essi manca il potere di allontanare questi ultimi dal territorio nazionale o di vietare loro di accedervi (v. sentenze 4 dicembre 1974, causa 41/74, Van Duyn, Racc. pag. 1337, punti 22 e 23; 18 maggio 1982, cause riunite 115/81 e 116/81, Adoui e Cornuaille, Racc. pag. 1665, punto 7, e 17 giugno 1997, cause riunite C-65/95 e C-111/95, Shingara e Radiom, Racc. pag. I-3343, punto 28).

- 21 Conformemente alla giurisprudenza della Corte, la nozione di ordine pubblico, può essere richiamata in caso di minaccia effettiva ed abbastanza grave ad uno degli interessi fondamentali della collettività (v. sentenza 27 ottobre 1977, causa 30/77, Bouchereau, Racc. pag. 1999, punto 35).
- 22 Si deve a questo proposito rilevare che uno Stato membro può considerare che l'uso degli stupefacenti costituisca un pericolo per la collettività idoneo a giustificare misure speciali nei confronti degli stranieri che violino la normativa sugli stupefacenti al fine di salvaguardare l'ordine pubblico.
- 23 Si deve tuttavia ricordare che l'eccezione di ordine pubblico, come tutte le deroghe a un principio fondamentale del Trattato, deve essere interpretata in modo restrittivo.
- 24 A tale riguardo, la direttiva 64/221, in merito alla quale va considerato che all'art. 1, n. 1, contempla tra gli altri i cittadini di uno Stato membro che si recano in un altro Stato membro in qualità di destinatari di servizi, pone dei limiti al diritto degli Stati membri di espellere stranieri per motivi di ordine pubblico. L'art. 3 di tale direttiva prevede che i provvedimenti di ordine pubblico o di pubblica sicurezza che hanno l'effetto di limitare il soggiorno di un cittadino di un altro Stato membro devono essere adottati esclusivamente in relazione al comportamento personale dell'individuo. Inoltre la sola esistenza di condanne penali non può automaticamente giustificare l'adozione di tali provvedimenti. Ne consegue che l'esistenza di una condanna penale può essere presa in considerazione solo in quanto le circostanze che hanno portato a tale condanna provino un comportamento personale costituente una minaccia attuale per l'ordine pubblico (sentenza Bouchereau, già citata, punto 28).
- 25 Ne consegue che un provvedimento di espulsione può essere adottato nei confronti di un cittadino comunitario come la signora Calfa solo se, oltre al fatto che la

stessa ha commesso un'infrazione alla legge sugli stupefacenti, il suo comportamento personale ha posto in essere una minaccia effettiva e abbastanza grave ad uno degli interessi fondamentali della società.

- 26 Orbene, si deve ricordare che la normativa controversa nella causa a qua prescrive l'espulsione a vita dal territorio dei cittadini degli altri Stati membri riconosciuti colpevoli, nel detto territorio, di infrazione alla legge sugli stupefacenti, a meno che non sussistano gravi motivi, specie di ordine familiare, che giustifichino la sua permanenza nel paese. La sanzione può essere revocata solo con provvedimento discrezionale del ministro della Giustizia, adottato dopo che sia decorso un periodo di tre anni.
- 27 Ciò considerato, si deve constatare che l'espulsione a vita dal territorio è pronunciata in modo automatico a seguito di una condanna penale, senza tener conto del comportamento personale dell'autore del reato né del pericolo che esso costituisce per l'ordine pubblico.
- 28 Ne consegue che le condizioni di applicazione dell'eccezione di ordine pubblico previste dalla direttiva 64/221, come interpretate dalla Corte, non sono soddisfatte e che l'eccezione di ordine pubblico non può essere utilmente richiamata per giustificare una limitazione alla libera prestazione dei servizi come quella che risulta dalla normativa controversa nella causa a qua.
- 29 Alla luce delle considerazioni che precedono, le questioni sollevate vanno risolte nel senso che gli artt. 48, 52 e 59 del Trattato e l'art. 3 della direttiva 64/221 ostano ad una normativa che, salvo qualche eccezione, specie di ordine familiare, impone al giudice nazionale di disporre l'espulsione a vita dal territorio dei cittadini degli altri Stati membri riconosciuti colpevoli di essersi procurati e aver detenuto stupefacenti per uso strettamente personale.

- 30 Ciò considerato, la Corte non deve pronunciarsi sulla questione della compatibilità di una normativa, come quella applicabile nella causa a qua, con gli artt. 8 e 8 A del Trattato.

Sulle spese

- 31 Le spese sostenute dai governi ellenico, francese, olandese e del Regno Unito nonché dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni sottoposte dall'Areios Pagos con sentenza 27 settembre 1996, dichiara:

Gli artt. 48, 52 e 59 del Trattato CE e l'art. 3 della direttiva del Consiglio 25 febbraio 1964, 64/221/CEE, per il coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento e il soggiorno degli stranieri, giustificati da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica, ostano ad una normativa che, salvo qualche eccezione, specie di ordine familiare, impone al

giudice nazionale di ordinare l'espulsione a vita dal territorio dei cittadini degli altri Stati membri riconosciuti colpevoli di essersi procurati e aver detenuto stupefacenti per uso strettamente personale.

Rodríguez Iglesias

Kapteyn

Jann

Gulmann

Murray

Edward

Ragnemalm

Sevón

Wathelet

Schintgen

Ioannou

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 19 gennaio 1999.

Il cancelliere

Il presidente

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias