

Sentenza della Corte (Quinta Sezione)
29 aprile 2004

Libera circolazione delle persone – Ordine pubblico – Direttiva 64/221/CEE – Decisione di allontanamento motivata da violazioni della legge penale – Presa in considerazione della durata del soggiorno e delle condizioni personali – Diritti fondamentali – Tutela della vita familiare – Presa in considerazione delle circostanze sopravvenute tra l'ultima decisione dell'autorità amministrativa e l'esame, da parte di un giudice amministrativo, della legittimità di tale decisione – Diritto dell'interessato di avvalersi di considerazioni di opportunità dinanzi a un'autorità chiamata a fornire un parere

Nei procedimenti riuniti C-482/01 e C-493/01,
aventi ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, a norma dell'art. 234 CE, dal Verwaltungsgericht Stuttgart (Germania) nelle cause dinanzi ad esso pendenti tra
Georgios Orfanopoulos,
Natascha Orfanopoulos,
Melina Orfanopoulos,
Sofia Orfanopoulos

e

Land Baden-Württemberg (causa C-482/01),
Raffaele Oliveri

e

Land Baden-Württemberg (causa C-493/01),
domande vertenti sull'interpretazione degli artt. 39, n. 3, CE e 9, 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 d'ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica (GU 1964, n. 56, pag. 850) (causa C-482/01), e degli artt. 39 CE e 3 della stessa direttiva (causa C-493/01),

La Corte (Quinta Sezione),

composta dal sig. A. Rosas (relatore), facente funzione di presidente della Quinta Sezione,
dai sigg. A. La Pergola e S. von Bahr, giudici,
avvocato generale: sig.ra C. Stix-Hackl
cancelliere: sig.ra M.-F. Contet, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

—

per il sig. e le sig.re Orfanopoulos, dal sig. R. Gutmann, Rechtsanwalt,

—

per il Land Baden-Württemberg, dal sig. K.-H. Neher, Leitender Regierungsdirektor,

—

per il governo tedesco, dal sig. W.-D. Plessing e dalla sig.ra B. Muttelsee-Schön, in qualità di agenti,

–

per il governo italiano, dal sig. I.M. Braguglia, in qualità di agente, assistito dal sig. M. Fiorilli, avvocato dello Stato,

–

per la Commissione delle Comunità europee, dalla sig.ra C. O'Reilly, nonché dai sigg. D. Martin e W. Bogensberger, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali del sig. e delle sig.re Orfanopoulos, nonché del sig. Oliveri, rappresentati dall'avv. R. Gutmann, e della Commissione, rappresentata dal sig. W. Bogensberger, all'udienza del 12 giugno 2003,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza dell'11 settembre 2003,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1

Con ordinanze 20 novembre e 4 dicembre 2001, pervenute in cancelleria rispettivamente il 13 dicembre 2001 (causa C-482/01) e il 19 dicembre 2001 (causa C-493/01), il Verwaltungsgericht Stuttgart (Tribunale amministrativo di Stoccarda) ha proposto alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, per ciascuna causa, due questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione degli artt. 39, n. 3, CE e 9, 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 d'ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica (GU 1964, n. 56, pag. 850) (causa C-482/01), e degli artt. 39 CE e 3 della medesima direttiva (causa C-493/01).

2

Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di due controversie, l'una tra il sig. Orfanopoulos, cittadino greco, e i suoi figli e il Land Baden-Württemberg (causa C-482/01) e l'altra tra il sig. Oliveri, cittadino italiano, e la medesima autorità (causa C-493/01), in merito a decisioni di espulsione dal territorio tedesco adottate dal Regierungspräsidium Stuttgart (Ufficio governativo di Stoccarda; in prosieguo: il «Regierungspräsidium»).

3

Con ordinanza 30 aprile 2003, il presidente della Quinta Sezione della Corte ha disposto, ai sensi dell'art. 43 del regolamento di procedura, la riunione dei due procedimenti ai fini della fase orale e della sentenza.

Ambito normativo

La normativa comunitaria

4

L'art. 18, n. 1, CE dispone che ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dal Trattato CE e dalle disposizioni adottate in applicazione dello stesso.

5

Ai sensi dell'art. 39 CE:

«1. La libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità è assicurata.

(...)

3. Fatte salve le limitazioni giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica, essa importa il diritto:

(...)

b)

di spostarsi liberamente a tal fine nel territorio degli Stati membri,

c)

di prendere dimora in uno degli Stati membri al fine di svolgervi un'attività di lavoro, conformemente alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che disciplinano l'occupazione dei lavoratori nazionali,

d)

di rimanere, a condizioni che costituiranno l'oggetto di regolamenti di applicazione stabiliti dalla Commissione, sul territorio di uno Stato membro, dopo aver occupato un impiego.

(...).».

6

L'art. 46, n. 1, CE, relativo alla libertà di stabilimento e applicabile al settore della libera prestazione dei servizi in forza dell'art. 55 CE, dispone che «[l]e prescrizioni del presente capo e le misure adottate in virtù di queste ultime lasciano impregiudicata l'applicabilità delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che prevedano un regime particolare per i cittadini stranieri e che siano giustificate da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica».

7

La direttiva 64/221 riguarda, ai sensi del suo art. 1, 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. Le disposizioni di tale direttiva trovano applicazione anche nei riguardi del coniuge e dei familiari che rispondono alle condizioni previste dai regolamenti e dalle direttive adottati in questo settore in esecuzione del Trattato.

8

La direttiva 64/221 riguarda, ai sensi del suo art. 2, i provvedimenti relativi, in particolare, al rilascio o al rinnovo del permesso di soggiorno, o all'allontanamento dal territorio, che sono adottati dagli Stati membri per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica.

9

L'art. 3 della direttiva 64/221 dispone quanto segue:

«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.

(...).».

10

In base all'art. 8 della medesima direttiva:

«Avverso il provvedimento di diniego di ingresso, di diniego di rilascio del permesso di soggiorno o del suo rinnovo, o contro la decisione di allontanamento dal territorio, l'interessato deve avere assicurata la possibilità di esperire i ricorsi consentiti ai cittadini avverso gli atti amministrativi».

11

Ai termini dell'art. 9 della direttiva 64/221:

«1. Se non sono ammessi ricorsi giurisdizionali o se tali ricorsi sono intesi ad accertare soltanto la legittimità dei provvedimenti impugnati o se essi non hanno effetto sospensivo, il provvedimento di diniego del rinnovo del permesso di soggiorno o quello di allontanamento dal territorio del titolare del permesso di soggiorno è adottato dall'autorità amministrativa, tranne in casi di urgenza, solo dopo aver sentito il parere di una autorità competente del paese ospitante, dinanzi alla quale l'interessato deve poter far valere i propri mezzi di difesa e farsi assistere o rappresentare secondo la procedura prevista dalla legislazione di detto paese.

La suddetta autorità deve essere diversa da quella cui spetta l'adozione dei provvedimenti di diniego del rinnovo del permesso o di allontanamento dal territorio.

2. Il provvedimento di diniego del rilascio del primo permesso di soggiorno e quello di allontanamento dal territorio prima del rilascio di tale permesso sono sottoposti, a richiesta dell'interessato, all'esame dell'autorità il cui parere preliminare è previsto al paragrafo 1. L'interessato è allora autorizzato a presentare di persona i propri mezzi di difesa a meno che non vi si oppongano motivi di sicurezza dello Stato».

12

Ai sensi dell'art. 1, n. 1, primo comma, della direttiva del Consiglio 28 giugno 1990, 90/364/CEE, relativa al diritto di soggiorno (GU L 180, pag. 26), gli Stati membri accordano il diritto di soggiorno ai cittadini degli Stati membri che non beneficiano di questo diritto in virtù di altre disposizioni del diritto comunitario nonché ai loro familiari quali sono definiti all'art. 1, n. 2, di tale direttiva, a condizione che essi dispongano per sé e per i propri familiari di un'assicurazione malattia che copre tutti i rischi nello Stato membro ospitante e di risorse sufficienti per evitare che essi diventino, durante il loro soggiorno, un onere per l'assistenza sociale dello Stato membro ospitante.

13

L'art. 2, n. 2, terzo comma, della medesima direttiva prevede che gli Stati membri possono derogare alle disposizioni della stessa solo per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza o sanità pubblica. In tal caso è applicabile la direttiva 64/221/CEE.

La normativa internazionale

14

L'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la «CEDU»), prevede il diritto al rispetto della vita privata e familiare.

La normativa nazionale

15

L'art. 47, n. 1, punto 2, dell'Ausländergesetz (legge sugli stranieri, BGBl. 1990 I, pag. 1354), nella versione del 16 febbraio 2001 (BGBl. 2001 I, pag. 266), prevede che uno straniero venga espulso quando sia stato condannato, ai sensi del Betäubungsmittelgesetz (legge sugli stupefacenti), o per turbamento dell'ordine pubblico, ad una pena detentiva per minorenni di almeno due anni o ad una pena detentiva senza beneficio della sospensione condizionale.

16

L'art. 47, n. 2, punto 1, dell'Ausländergesetz contiene un elenco dei casi in cui uno straniero deve, di norma, essere espulso.

17

L'art. 47, n. 3, dell'Ausländergesetz prevede che, in linea di principio, uno straniero che gode di una tutela speciale contro l'espulsione ai sensi dell'art. 48, n. 1, della detta legge sia espulso nei casi previsti dall'art. 47, n. 1, della medesima legge.

18

L'art. 48, n. 1, punto 4, dell'Ausländergesetz prevede una speciale tutela contro l'espulsione per gli stranieri che convivono con un familiare tedesco. La prima frase del medesimo numero dispone che tali stranieri possono essere allontanati dal territorio solo per gravi motivi di sicurezza e ordine pubblico. Detti gravi motivi si configurerebbero, ai sensi della seconda frase del medesimo numero, nei casi previsti all'art. 47, n. 1, di tale legge.

19

Si evince dalle osservazioni del governo tedesco che l'Aufenthaltsgesetz/EWG (legge sul soggiorno dei cittadini degli Stati membri della Comunità europea, BGBl. 1980 I, pag. 116), come modificata il 27 dicembre 2000 (BGBl. 2000 I, pag. 2042) sarebbe applicabile, in quanto *lex specialis*, ai cittadini comunitari e ai loro familiari. Di conseguenza, l'Ausländergesetz si applicherebbe agli stranieri che beneficiano della libera circolazione in base al diritto comunitario solo nei limiti in cui il diritto comunitario e l'Aufenthaltsgesetz/EWG non prevedono disposizioni derogatorie al riguardo.

20

L'art. 12, nn. 1 e 3, dell'Aufenthaltsgesetz/EWG prevede quanto segue:

«(1)

Nella misura in cui la presente legge concede la libera circolazione e salvo misure restrittive già previste nelle disposizioni precedenti, il diniego del permesso di ingresso, del rilascio del permesso di soggiorno CE o del suo rinnovo costituiscono misure restrittive ai sensi degli artt. 3, n. 5, 12, n. 1, seconda frase, e 14 della legge sugli stranieri, e l'espulsione o l'allontanamento delle persone di cui all'art. 1 possono essere adottati solo per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza o sanità pubblica (artt. 48, n. 3, e 56, n. 1, del Trattato che istituisce la Comunità economica europea). Gli stranieri in possesso di un permesso di soggiorno CE illimitato possono essere espulsi solo per gravi motivi di pubblica sicurezza o di ordine pubblico.

(...)

(3)

Le decisioni o i provvedimenti di cui al n. 1 possono essere adottati solo se il comportamento personale di uno straniero vi dà adito, ad eccezione di decisioni o provvedimenti adottati per motivi di tutela della sanità pubblica».

21

Ai sensi dell'art. 7, n. 1, prima frase, dell'Ausländer- und Asylverfahrenszuständigkeitsverordnung (decreto sulla competenza dei giudici in materia di controversie riguardanti gli stranieri e il diritto di asilo), i Regierungspräsidien sono competenti per l'espulsione di stranieri con precedenti penali, laddove questi ultimi, su provvedimento del giudice, siano detenuti o sottoposti da più di una settimana a carcerazione preventiva.

Controversie nelle cause principali e questioni pregiudiziali
Causa C-482/01

22

Il sig. Orfanopoulos, cittadino greco, nato nel 1959, trascorreva i primi tredici anni della sua vita in Grecia. Nel 1972 egli entrava nel territorio tedesco nell'ambito di un ricongiungimento familiare. Vi rimaneva da allora, eccettuato un periodo di due anni durante il quale assolveva gli obblighi di leva in Grecia. Nell'agosto 1981 contraeva

matrimonio con una cittadina tedesca. Da tale matrimonio nascevano tre figli, anch'essi ricorrenti nella causa principale.

23

Durante i suoi soggiorni in Germania, il sig. Orfanopoulos era titolare di permessi di soggiorno temporanei, l'ultimo con validità sino al 12 ottobre 1999. Nel novembre 1999 egli chiedeva il rinnovo del suo permesso di soggiorno.

24

Il sig. Orfanopoulos non ha una formazione professionale completa. Dal 1981 egli ha svolto lavori subordinati di vario tipo. Tali periodi di lavoro sono stati interrotti da periodi di disoccupazione di lunga durata.

25

Dall'ordinanza di rinvio risulta che il sig. Orfanopoulos è tossicodipendente. Egli è stato condannato nove volte per violazioni della legge sugli stupefacenti e per aver commesso atti di violenza. Nel 1999 è stato in carcere per sei mesi. Nel gennaio 2000, è stato ricoverato in ospedale per una cura di disintossicazione e ha poi tentato due volte di sottoporsi a terapie in un centro specializzato. In entrambi i casi, è stato dimesso dal suddetto centro per motivi disciplinari. Dal settembre 2000 sconta una pena detentiva inflittagli con sentenze pronunciate a suo carico.

26

Tra il 1992 e il 1998, il sig. Orfanopoulos veniva più volte ammonito sulle conseguenze che la sua condotta poteva avere ai sensi della legge sugli stranieri. Nel febbraio 2001, il Regierungspräsidium disponeva la sua espulsione e respingeva la sua domanda di rinnovo del permesso di soggiorno. Gli veniva comunicato che sarebbe stato espulso al momento della sua scarcerazione.

27

La decisione di espulsione era motivata dal numero e dalla gravità delle violazioni commesse dal sig. Orfanopoulos nonché dal rischio concreto di recidiva futura, data la sua dipendenza dalla droga e dall'alcol. Secondo il Regierungspräsidium, ricorrevano gli estremi legali per un'espulsione obbligatoria, ai sensi dell'art. 47, n. 1, punto 2, dell'Ausländergesetz. Sebbene, secondo la detta autorità, il sig. Orfanopoulos beneficiasse di una speciale tutela contro l'espulsione, prevista all'art. 48, n. 1, punto 4, dell'Ausländergesetz, la seconda frase dello stesso numero prevedrebbe che, in generale, nei casi in cui si applica l'art. 47, n. 1, punto 2, di tale legge, sussistono gravi motivi di sicurezza e di ordine pubblico. L'art. 47, n. 3, dell'Ausländergesetz avrebbe, tuttavia, l'effetto di attenuare l'espulsione obbligatoria convertendola in un'espulsione di principio.

28

Il Regierungspräsidium considerava che, tenuto conto della situazione personale del sig. Orfanopoulos, non occorresse applicare le disposizioni derogatorie e che, anche ritenendo che sussistessero le condizioni a favore di una deroga, bisognava espellerlo. Il sig. Orfanopoulos avrebbe qualche conoscenza della lingua greca. L'interesse generale della sicurezza e dell'ordine pubblico sarebbe più importante del suo interesse privato a continuare a soggiornare in Germania. La sua espulsione sarebbe, quindi, un mezzo adeguato per conseguire lo scopo prefisso.

29

Ritenendo che il provvedimento di espulsione adottato dal Regierungspräsidium si fondasse su disposizioni dell'Ausländergesetz incompatibili con il diritto comunitario, il 21 marzo 2001 il sig. Orfanopoulos e i suoi tre figli proponevano ricorso contro tale provvedimento dinanzi al giudice del rinvio.

30

Date tali circostanze il Verwaltungsgericht Stuttgart decideva di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1)

Se la limitazione della libertà di circolazione, imposta a causa di un reato commesso in violazione del *Betäubungsmittelgesetz*, di uno straniero cittadino dell'Unione soggiornante da molti anni nel territorio del paese ospitante ai sensi dell'art. 39, n. 3, CE, per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica sia conforme al diritto comunitario qualora, a causa del suo comportamento personale, sia lecito ritenere che egli commetterà altri reati in futuro e qualora non si possa pretendere che il coniuge del medesimo ed i suoi figli tornino nello Stato di origine.

2)

Se l'art. 9, n. 1, della direttiva (...) 64/221 osti ad una normativa nazionale che non prevede più un procedimento di opposizione – in cui abbia luogo anche un esame di opportunità – ad una decisione di un'autorità amministrativa sull'allontanamento del titolare di un permesso di soggiorno dal territorio nazionale, qualora non venga istituita un'apposita autorità indipendente dall'autorità amministrativa che decide».

31

Con lettera 10 aprile 2002, l'avvocato del sig. e delle sig.re Orfanopoulos comunicava alla cancelleria della Corte che, con ordinanza 28 marzo 2002, il *Landesgericht Heilbronn* (Tribunale di Heilbronn, Germania) aveva rimesso in libertà il sig. Orfanopoulos a condizione che non ripeta il reato.

Causa C-493/01

32

Il sig. Oliveri, cittadino italiano, è nato in Germania nel 1977. Dalla nascita egli vi soggiorna ininterrottamente. Egli non è in possesso di alcun diploma di scuola secondaria.

33

Risulta dall'ordinanza di rinvio che il sig. Oliveri è tossicodipendente da molti anni. A causa di tale tossicodipendenza, egli è stato contagiato dal virus HIV e ha contratto un'epatite C cronica. Il sig. Oliveri non si è presentato per un trattamento di disintossicazione che avrebbe dovuto cominciare nel maggio 1999.

34

Il sig. Oliveri ha commesso vari reati e ha già subito condanne penali per furti e spaccio illecito di stupefacenti. Nel novembre 1999, è stato incarcerato. La condanna penale è stata successivamente sospesa per la durata di un trattamento in un centro ospedaliero. Il sig. Oliveri ha tuttavia interrotto tale trattamento ed è stato posto fine alla sospensione condizionale. Nell'aprile 2000, è stato nuovamente arrestato e da allora si trova in carcere.

35

Nel maggio 1999, il sig. Oliveri è stato ammonito sulle conseguenze che la sua condotta poteva avere ai sensi della legge tedesca sugli stranieri. Nell'agosto 2000, il *Regierungspräsidium* ha disposto la sua espulsione e ha minacciato di rimpatriarlo in Italia senza la concessione di un termine per il rimpatrio volontario. La decisione di espulsione era giustificata dalla frequenza e dalla gravità delle infrazioni commesse dal sig. Oliveri, nonché dal concreto rischio di recidiva futura a causa della sua dipendenza dalla droga. Il fatto che egli non abbia sfruttato due occasioni di seguire una cura di disintossicazione dimostrerebbe che non vuole oppure non è in grado di intraprendere una tale terapia e di concluderla con successo. Il sig. Oliveri soddisferebbe i presupposti elencati all'art. 47, n. 1, punto 2, dell'*Ausländergesetz* che comportano l'espulsione obbligatoria. Per contro, egli non soddisferebbe i presupposti che conferiscono il diritto a una tutela speciale quale quella prevista all'art. 48, n. 1, della medesima legge.

36

Stando alle affermazioni del *Regierungspräsidium*, il sig. Oliveri ha vissuto con i genitori fino al momento dell'arresto, tuttavia il suo comportamento criminoso dimostrerebbe che i suoi legami con loro si erano già allentati. Il fatto che sia stato contaminato dal virus HIV

non significa che egli dipenda necessariamente dall'aiuto dei genitori. Si presume che abbia conoscenze di base della lingua italiana. L'espulsione non sarebbe sproporzionata rispetto allo scopo prefisso.

37

Il 25 settembre 2000, il sig. Oliveri ha proposto ricorso dinanzi al Verwaltungsgericht Stuttgart contro la decisione del Regierungspräsidium. Il rischio di recidiva non sussisterebbe perché nel frattempo egli ha acquistato maturità a seguito della vita difficile che ha condotto in prigione. Egli desidererebbe sottoporsi a una cura di disintossicazione.

38

Si evince dal fascicolo che il servizio medico dell'ospedale del carcere di Hohenasperg (Germania) ha comunicato, con lettera 20 giugno 2001, che il sig. Oliveri è gravemente malato e che dovrebbe presto soccombere alla malattia. Si teme che in Italia non riceverebbe le cure mediche adeguate e necessarie.

39

Date tali circostanze, il Verwaltungsgericht Stuttgart ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1)

Se gli artt. 39 CE e 3 della direttiva (...) 64/221 contrastino con una normativa nazionale che prescrive in maniera obbligatoria che le autorità espellano i cittadini di altri Stati membri i quali, per aver commesso un reato doloso previsto dal Betäubungsmittelgesetz, siano stati condannati con sentenza passata in giudicato ad una pena detentiva per minorenni di almeno due anni o ad una pena restrittiva della libertà personale e purché all'esecuzione della pena non sia stata applicata la sospensione condizionale.

2)

Se l'art. 3 della direttiva (...) 64/221 sia da interpretare nel senso che, nell'esaminare la legittimità dell'espulsione del cittadino dell'Unione, il giudice nazionale debba tener conto anche di un'esposizione di fatti e di una nuova situazione di fatto dell'interessato intervenute successivamente all'ultimo provvedimento dell'autorità».

Osservazioni preliminari

40

Per i due procedimenti occorre effettuare tre osservazioni preliminari comuni in merito alla descrizione della normativa nazionale in cui si collocano le questioni pregiudiziali, alla normativa comunitaria applicabile e all'ordine in cui si devono esaminare i due procedimenti.

41

Anzitutto, per quanto concerne la normativa nazionale, occorre rilevare che il governo tedesco ha contestato la descrizione di tale normativa operata dal Verwaltungsgericht Stuttgart nelle due ordinanze di rinvio.

42

A tal proposito, occorre rammentare che non spetta alla Corte pronunciarsi, nell'ambito di un rinvio pregiudiziale, sull'interpretazione delle disposizioni nazionali né giudicare se l'interpretazione fornita dal giudice del rinvio è corretta (v., in tal senso, sentenza 3 ottobre 2000, causa C-58/98, Corsten, Racc. pag. I-7919, punto 24). La Corte è infatti tenuta a prendere in considerazione, nell'ambito della ripartizione delle competenze tra i giudici comunitari e i giudici nazionali, il contesto fattuale e normativo nel quale si inseriscono le questioni pregiudiziali, come definito dal provvedimento di rinvio (v. sentenze 25 ottobre 2001, causa C-475/99, Ambulanz Glöckner, Racc. pag. I-8089, punto 10, e 13 novembre 2003, causa C-153/02, Neri, Racc. pag. I-13555, punti 34 e 35).

43

Occorre quindi esaminare le questioni pregiudiziali nell'ambito normativo come definito dal Verwaltungsgericht Stuttgart.

44

Peraltro, anche supponendo esatta la descrizione dell'ambito normativo nazionale da parte del governo tedesco, le questioni pregiudiziali presentate dal Verwaltungsgericht Stuttgart restano pertinenti, tenuto conto delle indicazioni risultanti dall'ordinanza di rinvio, relative alla pratica amministrativa seguita, secondo tale giudice, dall'autorità competente.

45

Spetta comunque al giudice del rinvio, che è investito della controversia principale e che è tenuto ad assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, verificare la fondatezza della propria interpretazione dell'ambito normativo nazionale e l'esattezza delle indicazioni relative alla detta pratica amministrativa.

46

Inoltre, per quanto concerne la normativa comunitaria, va constatato che il giudice del rinvio parte dal presupposto secondo il quale l'art. 18 CE, relativo alla cittadinanza europea, l'art. 39 CE, che sancisce il principio della libera circolazione dei lavoratori, nonché la direttiva 64/221 si applicano alle fattispecie delle due cause principali. Il diritto alla libera circolazione dei sigg. Orfanopoulos e Oliveri deriverebbe direttamente dall'art. 18 CE. Ad essi si applicherebbe anche la direttiva 64/221, dato che soggiornerebbero in Germania con l'intenzione di esercitarvi un'attività subordinata.

47

A tal proposito, occorre ricordare che, allo stato attuale del diritto comunitario, il diritto dei cittadini di uno Stato membro di circolare e di soggiornare nel territorio di un altro Stato membro non è incondizionato. Ciò discende, da un lato, dalle disposizioni in tema di libera circolazione delle persone e dei servizi contenute nel titolo III della terza parte del Trattato, ossia gli artt. 39 CE, 43 CE, 46 CE, 49 CE e 55 CE, nonché dalle disposizioni di diritto derivato adottate per la loro attuazione e, dall'altro, dalle disposizioni della seconda parte del Trattato, in particolare dall'art. 18 CE, il quale, pur conferendo ai cittadini dell'Unione il diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, rinvia espressamente alle limitazioni e alle condizioni previste dal Trattato e dalle disposizioni adottate per la sua attuazione (v., in tal senso, sentenze 11 aprile 2000, causa C-356/98, Kaba I, Racc. pag. I-2623, punto 30, e 6 marzo 2003, causa C-466/00, Kaba II, Racc. pag. I-2219, punto 46).

48

Per quanto riguarda le limitazioni e le condizioni previste dal Trattato e dalle disposizioni adottate per la sua attuazione, si devono richiamare, in particolare, le disposizioni della direttiva 90/364 e le disposizioni del diritto derivato che si riferiscono ai lavoratori migranti.

49

Per quanto riguarda i lavoratori migranti cittadini di uno Stato membro, si deve rilevare che il loro diritto di soggiorno è subordinato alla conservazione dello status di lavoratore o, se del caso, di persona in cerca di occupazione (v., in tal senso, sentenza 26 febbraio 1991, causa C-292/89, Antonissen, Racc. pag. I-745, punto 22), a meno che non spetti loro in forza di altre norme del diritto comunitario (v. sentenza Kaba II, cit., punto 47).

50

Bisogna aggiungere che, per quanto riguarda specificamente i detenuti che hanno occupato un impiego prima della loro detenzione, il fatto che il soggetto interessato non sia stato presente sul mercato del lavoro durante la detta detenzione non implica, in linea di principio, che non abbia continuato a far parte del mercato regolare del lavoro dello Stato membro ospitante durante tale periodo, a condizione che trovi un nuovo impiego entro un termine ragionevole dopo la sua scarcerazione (v. in tal senso, sentenza 10 febbraio 2000, causa C-340/97, Nazli, Racc. pag. I-957, punto 40).

51

Risulta che il sig. Orfanopoulos ha esercitato il diritto alla libera circolazione dei lavoratori e ha svolto varie attività subordinate in territorio tedesco. Ciò premesso, occorre dichiarare che l'art. 39 CE e la direttiva 64/221 si applicano a fattispecie quali quella della controversia principale nella causa C-482/01.

52

Quanto alla causa C-493/01, le informazioni di cui la Corte dispone non le consentono di stabilire con certezza se il sig. Oliveri può avvalersi delle disposizioni dell'art. 39 CE o di altre disposizioni del Trattato e del diritto derivato relative alla libera circolazione delle persone o alla libera prestazione dei servizi.

53

Per contro, è pacifico che, essendo cittadino dell'Unione, il sig. Oliveri ha il diritto, ai sensi dell'art. 18 CE, di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dal Trattato e dalle disposizioni adottate in applicazione dello stesso.

54

Date queste premesse, spetta al giudice del rinvio accertare di quali disposizioni del diritto comunitario, oltre all'art. 18, n. 1, CE, un cittadino di uno Stato membro, come il sig. Oliveri, può avvalersi, ove occorra, alla luce delle circostanze della controversia che ha dato luogo alla causa C-493/01. A tale proposito, spetta in particolare a tale giudice verificare se l'interessato rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 39 CE, come lavoratore o come altra persona che può beneficiare, in forza delle disposizioni del diritto derivato adottate per l'attuazione di tale articolo, della libera circolazione, oppure se può avvalersi di altre disposizioni del diritto comunitario, quali la direttiva 90/364 o l'art. 49 CE, che si applica in particolare ai destinatari di servizi.

55

Occorre rilevare che la direttiva 64/221 si applica a tutti i casi considerati al precedente punto della presente sentenza. Per quanto riguarda, in particolare, la direttiva 90/364, si devono richiamare le disposizioni del suo art. 2, n. 2.

56

Infine, quanto all'ordine dell'esame dei due procedimenti, occorre rilevare che il giudice del rinvio chiede alla Corte di pronunciarsi, nell'ambito della causa C-493/01, sulla conformità al diritto comunitario di una disposizione nazionale che prescrive alle autorità competenti di espellere cittadini di altri Stati membri che sono stati condannati a determinate pene per specifici reati. Orbene, diversi interessati, che hanno presentato osservazioni scritte nella causa C-482/01, ritengono che tale questione o, comunque, una questione analoga si ponga anche nell'ambito di quest'ultima causa.

57

Date tali circostanze, occorre esaminare innanzi tutto la causa C-493/01 e, successivamente, la causa C-482/01.

Sulle questioni pregiudiziali

Causa C-493/01

Sulla prima questione

– Portata della questione

58

Con la prima questione, il giudice del rinvio chiede se gli artt. 39, n. 3, CE e 3 della direttiva 64/221 contrastino con una normativa nazionale che prescrive alle autorità competenti di espellere i cittadini di altri Stati membri i quali, per aver commesso un reato doloso previsto dalla legge sugli stupefacenti, siano stati condannati ad una pena restrittiva della libertà

personale per minorenni di almeno due anni, purché all'esecuzione della pena non sia stata applicata la sospensione condizionale.

59

Dal fascicolo risulta che il giudice del rinvio, con la sua questione, si riferisce all'art. 47, n. 1, dell'Ausländergesetz (obbligo di espulsione), che costituisce il fondamento normativo dell'espulsione ordinata nei confronti del sig. Oliveri.

– Osservazioni presentate alla Corte

60

Il governo italiano e la Commissione ritengono che l'art. 39, n. 3, CE e la direttiva 64/221 ostino a un'espulsione obbligatoria, nei limiti in cui un provvedimento del genere non consenta margini di discrezionalità.

61

Secondo il governo tedesco, non esistono, ai sensi del diritto nazionale in vigore, procedimenti di espulsione automatica o d'urgenza. La verifica della proporzionalità di una decisione di espulsione sarebbe garantita dal combinato disposto degli artt. 47, n. 1, punto 2, e 48, n. 1, punto 4, dell'Ausländergesetz, nonché dell'art. 12 dell'Aufenthaltsgesetz/EWG.

– Risposta della Corte

62

Occorre ricordare che il principio della libera circolazione dei lavoratori, stabilito dall'art. 39 CE, fa parte dei fondamenti della Comunità (v., tra le altre, sentenza 3 giugno 1986, causa 139/85, Kempf, Racc. pag. 1741, punto 13). È pacifico che un provvedimento di espulsione dal territorio, applicabile a cittadini di altri Stati membri, costituisce un ostacolo all'esercizio di tale libertà. Tuttavia, un siffatto ostacolo può essere giustificato, a norma del n. 3 di tale articolo e della direttiva 64/221, da motivi di ordine pubblico (v., in tal senso, sentenza 17 giugno 1997, cause riunite C-65/95 e C-111/95, Shingara e Radiom, Racc. pag. I-3343, punto 28).

63

Nella fattispecie occorre esaminare se l'obbligo di disporre l'espulsione di cittadini di altri Stati membri che sono stati condannati a determinate pene per specifici reati possa essere giustificato da motivi di ordine pubblico.

64

A tale proposito occorre ricordare che, secondo la costante giurisprudenza della Corte, il principio della libera circolazione dei lavoratori deve essere interpretato estensivamente (v., in tal senso, sentenze Antonissen, cit., punto 11, e 20 febbraio 1997, causa C-344/95, Commissione/Belgio, Racc. pag. I-1035, punto 14), mentre le deroghe a tale principio devono essere, al contrario, interpretate restrittivamente (v., in tal senso, sentenze 4 dicembre 1974, causa 41/74, Van Duyn, Racc. pag. 1337, punto 18; 26 febbraio 1975, causa 67/74, Bonsignore, Racc. pag. 297, punto 6; Kempf, cit., punto 13, e 9 novembre 2000, causa C-357/98, Yiadom, Racc. pag. I-9265, punto 24).

65

Occorre aggiungere che lo status di cittadino dell'Unione impone un'interpretazione particolarmente restrittiva delle deroghe a tale libertà. Come dichiarato dalla Corte, tale status è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri (v., in particolare sentenze 20 settembre 2001, causa C-184/99, Grzelczyk, Racc. pag. I-6193, punto 31, e 23 marzo 2004, causa C-138/02, Collins, Racc. pag. I-2703, punto 61).

66

Per quanto riguarda i provvedimenti di ordine pubblico, si evince dall'art. 3 della direttiva 64/221 che, per poter essere giustificati, devono essere adottati esclusivamente in relazione al comportamento personale dell'individuo nei riguardi del quale essi sono applicati. Nella stessa disposizione si precisa che la sola esistenza di condanne penali non può automaticamente giustificare l'adozione di tali provvedimenti. Come dichiarato dalla Corte,

in particolare nella sentenza 27 ottobre 1977, causa 30/77, Bouchereau (Racc. pag. 1999, punto 35), la nozione di ordine pubblico presuppone, in ogni caso, oltre alla perturbazione dell'ordine sociale insita in qualsiasi infrazione della legge, l'esistenza di una minaccia effettiva ed abbastanza grave per uno degli interessi fondamentali della collettività.

67

Sebbene uno Stato membro possa considerare che l'uso di stupefacenti costituisce un pericolo per la collettività idoneo a giustificare provvedimenti speciali nei confronti degli stranieri che violino la normativa sugli stupefacenti, la deroga dell'ordine pubblico deve tuttavia essere interpretata restrittivamente, cosicché l'esistenza di una condanna penale può giustificare un'espulsione solo nei limiti in cui le circostanze che hanno portato a tale condanna provino un comportamento personale costituente una minaccia attuale per l'ordine pubblico (v., in particolare, sentenza 19 gennaio 1999, causa C-348/96, Calfa, Racc. pag. I-11, punti 22-24).

68

La Corte ne ha concluso che il diritto comunitario osta all'espulsione di un cittadino di uno Stato membro fondata su motivi di prevenzione generale, ovvero che sia stata adottata nell'intento di dissuadere altri stranieri (v. in particolare, sentenza Bonsignore, cit., punto 7), segnatamente quando tale provvedimento è stato pronunciato 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 (v. citate sentenze Calfa, punto 27, e Nazli, punto 59).

69

Orbene, occorre ricordare che la questione presentata dal giudice del rinvio si riferisce a una normativa nazionale che impone l'espulsione dal territorio dei cittadini di altri Stati membri che sono stati condannati a determinate pene per specifici reati.

70

Ciò premesso, è giocoforza dichiarare che l'espulsione 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.

71

Alla luce di quanto precede, si deve rispondere alla prima questione nel senso che, qualora si accerti che il ricorrente nella causa principale rientra effettivamente nell'ambito di applicazione di una delle disposizioni di diritto comunitario previste al punto 54 della presente sentenza che portano ad applicare la direttiva 64/221, la qual cosa spetta al giudice nazionale accertare, tali disposizioni e in particolare l'art. 3 della detta direttiva, contrastano con una normativa nazionale che impone alle autorità nazionali di espellere dal territorio i cittadini di altri Stati membri i quali, per aver commesso un reato doloso previsto dalla legge sugli stupefacenti, siano stati condannati a una pena per minorenni di almeno due anni o a una pena restrittiva della libertà personale, purché all'esecuzione della pena non sia stata applicata la sospensione condizionale.

Sulla seconda questione

– Portata della questione

72

Con la seconda questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, di accertare se l'art. 3 della direttiva 64/221 osti a una pratica nazionale secondo la quale, nell'esaminare la legittimità dell'espulsione del cittadino di un altro Stato membro, il giudice di uno Stato membro non deve prendere in considerazione elementi di fatto nonché sviluppi positivi della situazione di tale cittadino, successivi all'ultimo provvedimento dell'autorità competente.

73

Il giudice del rinvio osserva che, secondo la costante giurisprudenza del Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale tedesca), i tribunali nazionali

possono e devono tener conto degli elementi di prova intervenuti dopo l'ultima decisione dell'amministrazione solo quando tali elementi concordano con la decisione dell'autorità competente. Tale principio implicherebbe, alla luce delle circostanze della causa principale, che non possa essere preso in considerazione l'argomento sostenuto dal sig. Oliveri nel corso del procedimento, ovvero che ormai era allo stadio di AIDS conclamato e che si poteva ritenere che sarebbe presto deceduto.

74

Il sig. Oliveri ha altresì sostenuto dinanzi alle autorità nazionali che non vi erano più rischi di recidiva perché nel frattempo aveva acquistato maturità a seguito della vita difficile che ha condotto in prigione.

– Osservazioni della Corte

75

Il governo italiano e la Commissione propongono di risolvere la questione in senso affermativo. La Commissione richiama in particolare la sentenza 22 maggio 1980, causa 131/79, Santillo (Racc. pag. 1585), dalla quale si evincerebbe che il tribunale o l'autorità interessata dovrebbero quantomeno tener conto di sviluppi positivi e, quindi, della sospensione della minaccia reale qualora sia trascorso molto tempo tra la data della decisione di espulsione, da un lato, e quella dell'esame di tale decisione da parte del giudice competente, dall'altro.

76

Il governo tedesco sostiene la tesi contraria. Esso ritiene che la legittimità di una decisione di espulsione possa essere valutata solo tenuto conto della situazione concreta e delle norme giuridiche applicabili al momento in cui l'amministrazione adotta l'ultima decisione, dato che quest'ultima non potrebbe tener conto, nella sua decisione, di ulteriori concreti sviluppi. Esso tuttavia sostiene che taluni strumenti consentono di tener conto di nuovi fatti o di uno sviluppo positivo della persona interessata dopo la data dell'ultima decisione dell'amministrazione, quale la presa in considerazione di elementi tali da costituire un ostacolo all'espulsione al momento della sua esecuzione.

– Risposta della Corte

77

Si deve ricordare che le autorità nazionali, per decidere se un cittadino di un altro Stato membro possa essere espulso nell'ambito della deroga fondata su motivi di ordine pubblico, devono accertare nel caso concreto se il provvedimento o le circostanze che hanno portato a tale condanna provino un comportamento personale costituente una minaccia attuale per l'ordine pubblico (v., in particolare, sentenza Calfa, cit., punto 22). Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 126 delle sue conclusioni, né dalla lettera dell'art. 3 della direttiva 64/221 né dalla giurisprudenza della Corte si possono ricavare elementi più precisi sul momento esatto corrispondente a quello «attuale» della minaccia.

78

Non si può certamente escludere, in pratica, la possibilità che tra la data della decisione di espulsione, da un lato, e quella della relativa valutazione da parte del giudice competente, dall'altro, intervengano circostanze comportanti il venir meno o una rilevante attenuazione della minaccia che il comportamento della persona colpita dal provvedimento di espulsione costituirebbe per l'ordine pubblico.

79

Orbene, come si evince dai punti 64 e 65 della presente sentenza, le deroghe al principio della libera circolazione dei lavoratori devono essere interpretate restrittivamente, e quindi il presupposto della minaccia attuale deve essere soddisfatto, in linea di principio, al momento dell'espulsione.

80

Se è vero che spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro stabilire le modalità procedurali dei ricorsi giurisdizionali intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai soggetti in forza delle norme di diritto comunitario, tuttavia le dette modalità non devono essere tali da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico comunitario (v., in tal senso, sentenze 16 dicembre 1976, causa 33/76, Rewe, Racc. pag. 1989, punto 5, e 9 dicembre 2003, causa C-129/00, Commissione/Italia, Racc. pag. I-14637, punto 25).

81

Una pratica nazionale come quella descritta nell'ordinanza di rinvio è tale da ledere il diritto alla libera circolazione di cui godono i cittadini degli Stati membri, e in particolare il loro diritto ad essere espulsi solo nei casi estremi previsti dalla direttiva 64/221. Ciò vale in particolare qualora tra la data del provvedimento di espulsione dell'interessato, da un lato, e quella della sua valutazione da parte del giudice competente, dall'altro, sia trascorso molto tempo.

82

Tenuto conto di quanto precede, si deve risolvere la seconda questione nel senso che l'art. 3 della direttiva 64/221 osta a una pratica nazionale secondo la quale, nell'esaminare la legittimità dell'espulsione di un cittadino di un altro Stato membro, il giudice nazionale non deve prendere in considerazione elementi di fatto successivi all'ultimo provvedimento dell'autorità competente comportanti il venir meno o una rilevante attenuazione della minaccia attuale che il comportamento del soggetto interessato costituirebbe per l'ordine pubblico. Ciò avviene soprattutto qualora tra la data del provvedimento di espulsione, da un lato, e quella della sua valutazione da parte del giudice competente, dall'altro, sia trascorso molto tempo.

Causa C-482/01

Sulla prima questione

– Portata della questione

83

Con la prima questione, il giudice del rinvio chiede se la limitazione della libertà di circolazione di un cittadino comunitario soggiornante da molti anni nel territorio dello Stato membro ospitante, imposta avvalendosi della deroga di ordine pubblico di cui all'art. 9, n. 3, CE, sia conforme al diritto comunitario qualora, a causa del suo comportamento personale, sia lecito ritenere che egli commetterà altri reati in futuro e qualora non si possa pretendere che il coniuge del medesimo ed i suoi figli tornino nello Stato di origine del detto cittadino.

84

Risulta dall'ordinanza di rinvio che il sig. Orfanopoulos integra i presupposti di un'espulsione obbligatoria, quale quella prevista all'art. 47, n. 1, dell'Ausländergesetz. Tuttavia, in quanto convivente di una cittadina tedesca, egli beneficia della speciale tutela di cui all'art. 48, n. 1, di tale legge. In tale contesto, l'art. 47, n. 3, dell'Ausländergesetz ha l'effetto di convertire l'espulsione obbligatoria in un'espulsione di principio.

85

Il giudice del rinvio non contesta la compatibilità con il diritto comunitario del fondamento normativo del provvedimento di espulsione del sig. Orfanopoulos. Esso sottolinea, infatti, che l'autorità amministrativa competente, dopo un esame delle circostanze del caso di specie e in particolare della pericolosità dell'interessato per la società, è giunta alla conclusione di non dover respingere la presunzione di cui all'art. 47, n. 1, punto 2, dell'Ausländergesetz. Il giudice del rinvio si chiede piuttosto se, tenuto conto della prolungata permanenza del sig. Orfanopoulos in Germania, dell'importanza specifica del principio della libera circolazione nel diritto comunitario e della tutela della vita familiare, la sua espulsione sia compatibile con i principi generali del diritto comunitario, in particolare con il principio di

proporzionalità. Numerosi interessati che hanno presentato osservazioni scritte contestano tuttavia la compatibilità del detto fondamento giuridico con il diritto comunitario.

– Osservazioni presentate alla Corte

86

Il sig. e le sig.re Orfanopoulos, il governo italiano, nonché la Commissione ritengono che occorra sapere, in via preliminare, se una disposizione nazionale che prevede un'espulsione di principio, quando si tratta di cittadini di altri Stati membri che sono stati condannati a determinate pene per reati specifici, sia conforme al diritto comunitario. Essi ritengono che ciò non si verifichi nella fattispecie.

87

Il governo tedesco rileva lacune nella descrizione della normativa nazionale contenuta nell'ordinanza di rinvio e sostiene che la decisione pregiudiziale non è pertinente dato che, ai sensi del diritto nazionale in vigore, non esisterebbero procedimenti di espulsione automatica o d'urgenza. Inoltre, esso rammenta che non spetta alla Corte verificare, nell'ambito di un procedimento pregiudiziale, la legittimità e la proporzionalità di un provvedimento nazionale. Il Land Baden-Württemberg si allinea a quest'ultima posizione.

88

Per quanto riguarda la questione presentata dal giudice del rinvio, il sig. e le sig.re Orfanopoulos, il governo italiano, nonché la Commissione, ritengono che le deroghe al principio della libera circolazione previste dal diritto comunitario debbano essere valutate nel rispetto del diritto alla tutela della vita familiare. La normativa nazionale di cui trattasi potrebbe beneficiare dell'eccezione fondata su motivi di ordine pubblico, prevista all'art. 39, n. 3, CE, e precisata dalla direttiva 64/221, solo se tale normativa è conforme ai diritti fondamentali di cui la Corte garantisce l'osservanza.

89

Tali principi non sono contestati dal governo tedesco. Esso sostiene che, tuttavia, il diritto nazionale applicabile ha sufficientemente tenuto conto degli obblighi derivanti dal principio di proporzionalità e dell'importanza specifica della libera circolazione delle persone in diritto comunitario, nonché dei diritti fondamentali ivi afferenti, quale il rispetto della vita familiare.

– Risposta della Corte

90

Sebbene la questione presentata si basi sul presupposto secondo il quale, nella causa principale, sia stato tenuto conto del comportamento personale del soggetto colpito da un provvedimento di espulsione, occorre esaminare, in via preliminare, come proposto da vari interessati che hanno presentato osservazioni, se l'art. 39 CE e la direttiva 64/221 ostino a una normativa nazionale che prevede un'espulsione di principio quando si tratta di cittadini di altri Stati membri, condannati a determinate pene per reati specifici, che beneficiano di una speciale tutela in quanto convivono con un cittadino tedesco.

91

A tal proposito occorre rilevare che, come si evince dal punto 71 della presente sentenza, gli artt. 39 CE e 3 della direttiva 64/221 contrastano con una normativa nazionale che impone alle autorità nazionali di espellere dal territorio i cittadini di altri Stati membri i quali, per aver commesso un reato doloso previsto dalla legge sugli stupefacenti, siano stati condannati ad una pena restrittiva della libertà personale per minorenni di almeno due anni, purché all'esecuzione della pena non sia stata applicata la sospensione condizionale.

92

Nella fattispecie, risulta a prima vista che, nonostante la presa in considerazione delle circostanze familiari, esiste, nel sistema di espulsione descritto nell'ordinanza di rinvio, un certo automatismo o, comunque, una presunzione che il cittadino interessato debba essere espulso. Come si evince dall'art. 48, n. 1, prima frase, dell'Ausländergesetz, i beneficiari di

una speciale tutela possono essere allontanati dal territorio solo per gravi motivi di sicurezza e di ordine pubblico. Detti gravi motivi tuttavia si configurerebbero, ai sensi della seconda frase del medesimo numero, nei casi elencati all'art. 47, n. 1, di tale legge.

93

Qualora si accerti che il sistema di cui trattasi ha effettivamente tale portata, occorre dichiarare che esso implica che un cittadino di un altro Stato membro condannato ad una determinata pena per reati specifici sia espulso dal territorio, nonostante la presa in considerazione delle circostanze di carattere familiare, basandosi sulla presunzione che costui debba essere espulso, senza tener adeguatamente conto del suo comportamento personale né del pericolo che esso costituisce per l'ordine pubblico.

94

Ne consegue che un tale sistema è contrario agli artt. 39 CE e 3 della direttiva 64/221.

95

Per quanto riguarda la questione sollevata dal giudice del rinvio, bisogna ricordare che l'esame effettuato caso per caso dall'autorità nazionale circa l'eventuale sussistenza di un comportamento personale costituente una minaccia attuale per l'ordine pubblico e, eventualmente, per sapere dove sia il giusto equilibrio tra gli interessi legittimi presenti deve essere svolto nel rispetto dei principi generali del diritto comunitario.

96

Si deve rilevare che spetta all'autorità nazionale competente tener conto, nel valutare dove si situi il giusto equilibrio tra gli interessi legittimi presenti, della speciale situazione giuridica delle persone cui si applica il diritto comunitario, nonché dell'importanza fondamentale del principio della libera circolazione delle persone (v, in tal senso, sentenza Bouchereau, cit., punto 30).

97

Dev'essere inoltre tenuto conto dei diritti fondamentali di cui la Corte garantisce il rispetto. Si possono, infatti, addurre motivi d'interesse generale al fine di giustificare una misura nazionale idonea ad ostacolare l'esercizio della libera prestazione dei servizi solo qualora la detta misura sia conforme a tali diritti (v., in tal senso, sentenze 18 giugno 1991, causa C-260/89, ERT, Racc. pag. I-2925, punto 43; 26 giugno 1997, causa C-368/95, Familiapress, Racc. pag. I-3689, punto 24, e 11 luglio 2002, causa C-60/00, Carpenter, Racc. pag. I-6279, punto 40).

98

In tale contesto, occorre rammentare che, nell'ambito del diritto comunitario, è stata riconosciuta l'importanza di assicurare la tutela della vita familiare dei cittadini comunitari al fine di eliminare gli ostacoli all'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal Trattato. È pacifico che l'esclusione di una persona da un paese in cui vivono i suoi congiunti può rappresentare un'ingerenza nel diritto al rispetto della vita familiare come tutelato dall'art. 8 della CEDU, il quale fa parte dei diritti fondamentali che, secondo la giurisprudenza costante della Corte, sono tutelati nell'ordinamento giuridico comunitario (v. citata sentenza Carpenter, punto 41).

99

Infine, è necessario sottolineare la necessità di rispettare il principio di proporzionalità. Per valutare se l'ingerenza considerata è proporzionata allo scopo legittimamente perseguito, nel caso di specie la tutela dell'ordine pubblico, occorre considerare in particolare la natura e la gravità dell'infrazione commessa dall'interessato, la durata del suo soggiorno nello Stato membro ospitante, il periodo trascorso da quando l'infrazione è stata commessa, la situazione familiare dell'interessato e la gravità delle difficoltà che rischiano di incontrare il congiunto e i loro eventuali figli nel paese d'origine dell'interessato (v, per quanto riguarda l'art. 8 della CEDU, Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 2 agosto 2001, Boultif/Suisse, Recueil des arrêts et décisions, § 48).

100

Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre risolvere la prima questione e la questione preliminare sollevata nell'ambito di quest'ultima nel senso che:

–

gli artt. 39 CE e 3 della direttiva 64/221 ostano a una legislazione nazionale o a una pratica nazionale secondo la quale un cittadino di un altro Stato membro che è stato condannato a una determinata pena per reati specifici viene espulso dal territorio, nonostante la presa in considerazione delle circostanze di carattere familiare, in base alla presunzione che costui debba essere espulso, senza che si tenga adeguatamente conto del suo comportamento personale né del pericolo che esso costituisce per l'ordine pubblico;

–

per contro, l'art. 39 CE e la direttiva 64/221 non ostano all'espulsione di un cittadino di uno Stato membro che è stato condannato a una determinata pena per reati specifici e che, da un lato, costituisce una minaccia attuale per l'ordine pubblico e, dall'altro, ha soggiornato per molti anni nello Stato membro ospitante e può far valere circostanze di carattere familiare contro la detta espulsione, purché la valutazione effettuata dall'autorità nazionale caso per caso di dove si situi il giusto equilibrio tra gli interessi legittimi presenti avvenga nel rispetto dei principi generali del diritto comunitario e, in particolare, tenendo debitamente conto del rispetto dei diritti fondamentali, come la tutela della vita familiare.

Sulla seconda questione

– Portata della questione

101

Con la seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'art. 9, n. 1, della direttiva 64/221 osti a una normativa, quale quella in vigore nel Land Baden-Württemberg, la quale non prevede, per quanto riguarda una decisione di allontanamento dal territorio adottata da un Regierungspräsidium, procedimenti di opposizione, in cui abbia luogo anche un esame dei motivi di opportunità su cui si fonda tale decisione, qualora non venga istituita un'apposita autorità indipendente da tale amministrazione.

102

Risulta dall'ordinanza di rinvio e dalle osservazioni del governo tedesco che la legittimità e l'opportunità di un atto amministrativo lesivo sono verificati in Germania, in linea di principio, dall'amministrazione nel corso di un procedimento precontenzioso, prima della proposizione di un'azione di annullamento. Tuttavia, ai sensi dell'art. 68, n. 1, prima frase, della Verwaltungsgerichtsordnung (codice del contenzioso amministrativo), un decreto, anche regionale, può derogare a tale principio. Il Land Baden-Württemberg avrebbe sfruttato tale possibilità adottando l'art. 6 bis dell'Ausführungsgesetz zur Verwaltungsgerichtsordnung (legge relativa all'attuazione del codice di procedura amministrativa). Ai sensi di tale disposizione, che avrebbe avuto effetto dal 1° luglio 1999, un procedimento precontenzioso è escluso quando un atto amministrativo è stato adottato da un Regierungspräsidium.

– Osservazioni presentate alla Corte

103

Il sig. e le sig.re Orfanopoulos, il governo italiano, nonché la Commissione, propongono di risolvere tale questione in senso affermativo. Si evincerebbe dalla giurisprudenza della Corte che le disposizioni della direttiva 64/221 devono consentire ai cittadini degli Stati membri di ottenere un esame completo dei fatti e delle circostanze, compresi i motivi di opportunità su cui si fonda il provvedimento considerato, prima che il provvedimento di espulsione sia definitivamente adottato.

104

Il governo tedesco sostiene che l'art. 9, n. 1, della direttiva 64/221 non osta a una normativa, quale quella in vigore nel Land Baden-Württemberg, dal momento che è garantito che il

provvedimento dell'amministrazione è sottoposto a una verifica approfondita del diritto sostanziale entro i termini. Esso richiama, a questo proposito, la citata sentenza Shingara e Radiom. Una tutela contro le espulsioni sarebbe assicurata, in questo Land, nell'ambito del procedimento amministrativo, essendo quest'ultimo garantito nell'ambito di un procedimento giurisdizionale. La verifica effettuata dai tribunali amministrativi riguarderebbe, da un lato, l'accertamento del se le condizioni materiali di un provvedimento di allontanamento dal territorio sono soddisfatte in diritto o in fatto, compreso l'accertamento del se l'amministrazione competente ha oltrepassato il suo potere discrezionale, e, dall'altro, il merito.

– Risposta della Corte

105

Occorre ricordare che le disposizioni dell'art. 9, n. 1, della direttiva 64/221 hanno lo scopo di attribuire un minimo di garanzie procedurali ai soggetti colpiti da un provvedimento di allontanamento dal territorio. Tale articolo, che si applica in tre ipotesi, ossia se non sono ammessi ricorsi giurisdizionali o se tali ricorsi sono intesi ad accertare soltanto la legittimità del provvedimento o se essi non hanno effetto sospensivo, prevede l'intervento di un'autorità competente diversa da quella cui spetta l'adozione del provvedimento. Tranne in casi di urgenza, l'autorità amministrativa può pronunciarsi solo dopo aver sentito il parere dell'altra autorità competente. L'interessato deve poter far valere i propri mezzi di difesa dinanzi a detto organo e farsi assistere o rappresentare secondo la procedura prevista dalla legislazione nazionale (v., in tal senso, sentenze 18 ottobre 1990, cause riunite C-297/88, e C-197/89, Dzodzi, Racc. pag. I-3763, punto 62, e Yiadom, cit., punti 29-31).

106

Dalla giurisprudenza della Corte risulta che l'intervento dell'«autorità competente» di cui all'art. 9, n. 1, deve consentire di ottenere un esame completo dei fatti e delle circostanze, compresi i motivi di opportunità su cui si fonda il provvedimento considerato, prima che esso venga definitivamente adottato (sentenze Santillo, cit., punto 12, e 18 maggio 1982, cause riunite 115/81 e 116/81, Adoui e Cornuaille, Racc. pag. 1665, punto 15). La Corte ha altresì precisato che, tranne in casi di urgenza, l'autorità amministrativa può pronunciarsi solo dopo aver sentito il parere dell'autorità competente (sentenze 5 marzo 1980, causa 98/79, Pecastaing, Racc. pag. 691, punto 17, e Dzodzi, cit., punto 62).

107

Nella fattispecie, è pacifico che il controllo sui provvedimenti di allontanamento adottati da Regierungspräsidien è effettuato, nel Land Baden-Württemberg, da giudici amministrativi nell'ambito di procedimenti giurisdizionali.

108

Il giudice del rinvio parte dal presupposto secondo il quale, in tale Land, non esistono, contro tali decisioni d'espulsione, né procedimenti di opposizione né ricorsi giurisdizionali in cui abbia luogo anche un esame dei motivi di opportunità su cui si fonda il provvedimento di espulsione considerato. Risulta, tuttavia, che tale giudice lascia permanere qualche dubbio per quanto riguarda i detti ricorsi.

109

Occorre respingere, in primo luogo, la tesi del governo tedesco secondo la quale, al fine di rispettare le disposizioni dell'art. 9, n. 1, della direttiva 64/221, è sufficiente che la decisione dell'autorità amministrativa sia sottoposta ad una verifica approfondita del diritto sostanziale entro i termini.

110

È giocoforza constatare che un'interpretazione del genere non consente di assicurare ai soggetti colpiti da un provvedimento di allontanamento dal territorio la garanzia di un esame completo dei motivi di opportunità su cui si fonda il provvedimento considerato e non soddisfa le esigenze di una tutela sufficientemente efficace (v., in tal senso, sentenze 15

maggio 1986, causa 222/84, Johnston, Racc. pag. 1651, punto 17, e 15 ottobre 1987, causa 222/86, Heylens e a., Racc. pag. 4097, punti 14 e 15). Essa sarebbe infatti tale da privare del suo effetto utile l'art. 9, n. 1, della direttiva 64/221.

111

Diversamente avverrebbe, per contro, nell'ipotesi in cui la decisione dell'autorità amministrativa sia sottoposta ad una verifica approfondita del diritto sostanziale nonché ad un esame completo dei motivi di opportunità su cui si fonda il provvedimento considerato.

112

Tenuto conto del dubbio che il giudice del rinvio ha lasciato in sospeso quanto alla portata del controllo operato dai giudici competenti, ossia i Verwaltungsgerichte, spetta ad esso verificare se questi ultimi sono in grado di esaminare l'opportunità dei provvedimenti di espulsione.

113

Nei limiti in cui risultasse che, nelle circostanze della controversia principale, i ricorsi consentiti contro la decisione di espulsione riguardano solo la legittimità della stessa, occorrerebbe verificare se ricorre il presupposto dell'intervento di un'autorità competente diversa da quella cui spetta adottare la decisione e, eventualmente, se un siffatto intervento soddisfa le condizioni elencate al punto 106 della presente sentenza.

114

Bisogna rilevare che la direttiva 64/221 non precisa la nozione di «autorità indipendente». Come risulta dal punto 19 della citata sentenza Santillo, la direttiva lascia agli Stati membri un margine discrezionale per quanto riguarda la designazione dell'autorità. Può essere considerata tale qualsiasi autorità pubblica indipendente dall'autorità amministrativa cui spetta l'adozione di uno dei provvedimenti contemplati dalla detta direttiva, organizzata in modo che l'interessato abbia il diritto di farsi rappresentare e di far valere i propri mezzi di difesa dinanzi ad essa.

115

Nella fattispecie, l'esame del fascicolo non ha consentito di accertare se, tra l'adozione della decisione di cui trattasi da parte del Regierungspräsidium e il sindacato giurisdizionale operato ex post dai giudici amministrativi, interviene un'autorità indipendente ai sensi dell'art. 9, n. 1, della direttiva 64/221. Tale esame non ha permesso neanche di constatare che vi sarebbe stata, alla luce delle circostanze che hanno dato luogo alla controversia principale, una situazione di urgenza.

116

Tenuto conto delle considerazioni che precedono, si deve risolvere la seconda questione nel senso che l'art. 9, n. 1, della direttiva 64/221 osta a una disposizione di uno Stato membro che non prevede né procedimenti di opposizione né ricorsi – in cui abbia luogo anche un esame di opportunità – contro una decisione d'espulsione di un cittadino di un altro Stato membro adottata da un'autorità amministrativa, qualora non venga istituita un'apposita autorità indipendente da tale amministrazione. Spetta al giudice nazionale verificare se i giudici come i Verwaltungsgerichte sono in grado di esaminare l'opportunità dei provvedimenti di espulsione.

Sulle spese

117

Le spese sostenute dai governi tedesco e italiano, nonché dalla Commissione, 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 (Quinta Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottoposte dal Verwaltungsgericht Stuttgart con ordinanze 20 novembre e 4 dicembre 2001, dichiara:

1)

Spetta al giudice del rinvio accertare di quali disposizioni del diritto comunitario, oltre all'art. 18, n. 1, CE, un cittadino di un altro Stato membro come il sig. Oliveri può avvalersi, ove occorra, alla luce delle circostanze della controversia che ha dato luogo alla causa C-493/01. A tale proposito, spetta in particolare a tale giudice verificare se l'interessato rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 39 CE, come lavoratore o come altra persona che può beneficiare, in forza delle disposizioni del diritto derivato adottate per l'attuazione di tale articolo, della libera circolazione, oppure se può avvalersi di altre disposizioni del diritto comunitario, quali la direttiva del Consiglio 28 giugno 1990, 90/364/CEE, relativa al diritto di soggiorno, o l'art. 49 CE, che si applica in particolare ai destinatari di servizi.

2)

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 d'ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica, contrasta con una normativa nazionale che impone alle autorità nazionali di espellere dal territorio cittadini di altri Stati membri i quali, per aver commesso un reato doloso previsto dalla legge sugli stupefacenti, siano stati condannati a una pena per minorenni di almeno due anni o a una pena restrittiva della libertà personale, purché all'esecuzione della pena non sia stata applicata la sospensione condizionale.

3)

L'art. 3 della direttiva 64/221 osta a una pratica nazionale secondo la quale, nell'esaminare la legittimità dell'espulsione di un cittadino di un altro Stato membro, il giudice nazionale non deve prendere in considerazione elementi di fatto successivi all'ultimo provvedimento dell'autorità competente comportanti il venir meno o una rilevante attenuazione della minaccia attuale che il comportamento del soggetto interessato costituirebbe per l'ordine pubblico. Ciò avviene soprattutto qualora tra la data del provvedimento di espulsione, da un lato, e quella della sua valutazione da parte del giudice competente, dall'altro, sia trascorso molto tempo.

4)

Gli artt. 39 CE e 3 della direttiva 64/221 ostano a una legislazione nazionale o a una pratica nazionale secondo la quale un cittadino di un altro Stato membro che è stato condannato a una determinata pena per reati specifici viene espulso dal territorio, nonostante la presa in considerazione delle circostanze di carattere familiare, basandosi sulla presunzione che costui debba essere espulso, senza tener adeguatamente conto del suo comportamento personale né del pericolo che esso costituisce per l'ordine pubblico.

5)

L'art. 39 CE e la direttiva 64/221 non ostano all'espulsione di un cittadino di uno Stato membro che è stato condannato a una determinata pena per reati specifici e che, da un lato, costituisce una minaccia attuale per l'ordine pubblico e, dall'altro, ha soggiornato per molti anni nello Stato membro ospitante e può far valere circostanze di carattere familiare contro la detta espulsione, purché la valutazione effettuata caso per caso dall'autorità nazionale di dove si situi il giusto equilibrio tra gli interessi legittimi presenti avvenga nel rispetto dei principi generali del diritto comunitario, e in particolare tenendo debitamente conto del rispetto dei diritti fondamentali, come la tutela della vita familiare.

6)

L'art. 9, n. 1, della direttiva 64/221 osta a una disposizione di uno Stato membro che non prevede né procedimenti di opposizione né ricorsi – in cui abbia luogo anche un esame di opportunità – contro una decisione d'espulsione di un cittadino di un altro Stato membro adottata da un'autorità amministrativa, qualora non venga istituita un'apposita autorità indipendente da tale amministrazione. Spetta al giudice nazionale verificare se i giudici come i Verwaltungsgerichte sono in grado di esaminare l'opportunità dei provvedimenti di espulsione.

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 29 aprile 2004.