

## Sentenza della Corte

19 gennaio 1999

Ordine pubblico — Turista cittadino di un altro Stato membro — Condanna per uso di stupefacenti — Divieto permanente di soggiorno

Nel procedimento C-348/96,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, 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: signor A. La Pergola

cancelliere: signor H. von Holstein, cancelliere aggiunto

viste le osservazioni scritte presentate:

— per la signora Donatella Calfa, dall'avv. Dimosthenis Skandalis, del foro di Atene;

— per il governo francese, dalla signora Catherine de Salins, vicedirettore presso la direzione degli 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 A. Bos, consigliere giuridico presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente;

— per il governo del Regno Unito, dalla signora S. Ridley, del Treasury Solicitor's Department, in qualità di agente, assistita dal signor R. Thompson, 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, viceconsigliere giuridico speciale 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 qualsiasi direttiva comunitaria 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, n. 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, 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 procura o detiene in qualsiasi modo stupefacenti in quantitativi che all'evidenza sopperiscono unicamente alle sue esigenze personali ovvero li consuma. E' punito con la medesima pena colui che coltiva piante di canapa indiana in quantitativi che si giustificano solo per uso strettamente personali.

6.

L'art. 17, n. 1, della legge 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, può 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 familiari, che giustificano 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 familiari, che giustificano 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 un periodo di durata superiore di cinque anni.

I fatti di cui alla causa a qua

11.

La signora Calfa, cittadina italiana, è stata accusata di detenzione e di 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, e più particolarmente gli artt. 8 e 8 A del Trattato, nonché le disposizioni relative alla libera prestazione dei servizi contenuta 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 ed in particolare con gli artt. 8, n. 1 e 2, 8A, n. 1, 48, 52 e 59 del Trattato CEE 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 — salvoché 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 cui sopra di diritto comunitario l'espulsione del cittadino di uno altro Stato membro dallo Stato ospitante, in forza di una siffatta 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 familiari, 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, 8A, 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 il loro 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 di servizi istituito dall'art. 59 del Trattato, di cui è uno dei principi fondamentali, comprende la libertà, per i destinatari dei servizi, di recarsi in un altro Stato membro per fruire ivi di un servizio, senza trovare ostacoli in restrizioni, e che i turisti vanno considerati 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 e le norme di procedura penale sono riservate 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 il loro uso strettamente personale costituisce manifestamente un ostacolo alla libera prestazione di servizi riconosciuta dall'art. 59 del Trattato, poiché è la negazione stessa di tale libertà. Sarebbe altrettanto per altre libertà fondamentali sancite negli artt. 48 e 52 del Trattato e menzionate dal giudice a quo.

19.

Si deve cionondimeno esaminare se una siffatta sanzione non potrebbe 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 di 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 Cornaouaille, 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 una minaccia effettiva ed abbastanza grave per uno degli interessi fondamentali della collettività (v. sentenza 27 ottobre 1977, causa 30/77, Boucherau, Racc. pag. 1999, punto 35).

22.

Si deve a questo proposito rilevare che uno Stato membro può considerare che l'uso degli stupefacenti costituisce 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 tal riguardo, la direttiva 64/221, in merito alla quale va considerato che, all'art. 1, n. 1, contempla tra altri, i cittadini di uno Stato membro che soggiornano o si trasferiscono 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 adottate 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 una infrazione alla legge sugli stupefacenti, il suo comportamento personale ponga in essere una minaccia effettiva e abbastanza grave per uno degli interessi fondamentali della collettività.

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 tale quale 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 di altri Stati membri riconosciuti colpevoli di essersi procurati e aver detenuto stupefacenti per il loro uso strettamente personale.

30.

Ciò considerato, la Corte non deve pronunciarsi sulla questione della compatibilità di una normativa, quale 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 e 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, n. 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 di altri Stati membri riconosciuti colpevoli di essersi procurati e aver detenuto stupefacenti per il loro 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