

SENTENZA DELLA CORTE
DEL 26 FEBBRAIO 1975 ¹

Carmelo Angelo Bonsignore
contro Oberstadtdirektor der Stadt Köln
(domanda di pronunzia pregiudiziale
proposta dal Verwaltungsgericht Köln)

«Ordine pubblico e pubblica sicurezza»

Causa 67-74

M a s s i m e

Libera circolazione delle persone — Parità di trattamento — Deroghe — Interpretazione restrittiva — Attentato all'ordine pubblico nazionale — Cittadino di uno Stato membro — Espulsione — Comportamento personale — Provvedimento di prevenzione generale — Divieto

(Trattato CEE, artt. 48 e 56; direttiva del Consiglio n. 64/221, art. 3, nn. 1 e 2)

La direttiva n. 64/221 mira a coordinare i provvedimenti intesi alla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica, tutela contemplata dagli artt. 48-56 del trattato, onde conciliare l'applicazione di tali provvedimenti con il principio fondamentale della libera circolazione delle persone nella Comunità e l'abolizione di qualsiasi discriminazione, nell'ambito di applicazione del trattato, tra i cittadini nazionali e quelli degli altri Stati membri.

Dato che le deroghe alle norme relative alla libera circolazione delle persone costituiscono delle eccezioni da interpretar-

si in senso restrittivo, la nozione di «comportamento personale» sta a significare che un provvedimento d'espulsione può venir adottato soltanto per minacce all'ordine pubblico ed alla pubblica sicurezza che potrebbero essere poste in atto dall'individuo nei cui confronti il procedimento stesso è stato emanato.

Ne consegue che l'art. 3, nn. 1 e 2, della direttiva n. 64/221, osta all'espulsione di un cittadino di uno Stato membro, qualora questo provvedimento venga adottato nell'intento di dissuadere altri stranieri, cioè qualora esso sia fondato su considerazioni di «prevenzione generale».

Nel procedimento 67-74,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dal «Verwaltungsgericht» (tribunale amministrativo) di Colonia, nella causa dinanzi ad esso pendente tra:

1 — Lingua processuale: tedesco.

CARMELO ANGELO BONSIGNORE, operaio nel settore chimico, residente in Colonia,

e

«OBERSTADTDIREKTOR» (Capo dell'amministrazione municipale) della città di Colonia, con l'intervento del Pubblico ministero presso il tribunale amministrativo di Colonia,

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 3, nn. 1 e 2, della direttiva del Consiglio 25 febbraio 1964, n. 64/221 «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»,

LA CORTE,

composta dai signori: R. Lecourt, presidenti; J. Mertens de Wilmars e Mackenzie Stuart, presidenti di Sezione; A. M. Donner, R. Monaco, P. Pescatore (relatore), H. Kutscher, M. Sørensen e A. Ó Keefe, giudici;

avvocato generale: H. Mayras,
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

In fatto

I fatti della causa, lo svolgimento del procedimento e le osservazioni presentate a norma dell'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia della CEE, si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti ed il procedimento

Nell'ottobre 1968, il sig. Carmelo Angelo Bonsignore, cittadino italiano, che allora

aveva 18 anni, si trasferiva in Germania a scopo di lavoro ed a Colonia trovava lavoro come operaio nel settore chimico. L'amministrazione convenuta gli rilasciava un permesso di soggiorno, il 5 novembre 1968, e l'8 agosto 1969 lo prorogava per cinque anni.

Nel maggio 1971, il Bonsignore, pur non essendo in possesso di porto d'armi, acquistava da uno sconosciuto una pistola, calibro 6,35. Il 30 maggio 1971, manipolando tale pistola, faceva inavvertitamen-

te partire un colpo che provocava la morte del fratello minore Angelo.

In data 20 ottobre 1971, lo «Schöffengericht» presso l'«Amtsgericht» di Colonia condannava il Bonsignore ad una ammenda per contravvenzione alla legge sulla detenzione delle armi e lo dichiarava inoltre responsabile di omicidio colposo, pur non infliggendogli alcuna pena.

In seguito alla suddetta condanna, il convenuto disponeva — con provvedimento amministrativo 15 settembre 1972, a norma del combinato disposto dell'art. 10, § 1, n. 2 della legge sugli stranieri 28 aprile 1965 e dell'art. 12 della legge 22. 7. 1969, relativa al trasferimento ed al soggiorno di cittadini degli altri Stati membri della CEE — l'espulsione immediata dell'attore dal territorio della Repubblica federale.

L'opposizione presentata dal Bonsignore in data 4 ottobre 1972, veniva respinta con provvedimento dell'«Oberstadtdirektor» 10 ottobre 1972.

Su istanza dell'attore, presentata il 26 ottobre 1972, il tribunale amministrativo di Colonia, con ordinanza 10 novembre 1972, provvedeva alla sospensione dell'esecuzione del provvedimento di espulsione.

Un ricorso amministrativo proposto dal Bonsignore avverso il provvedimento d'espulsione veniva respinto dal «Regierungspräsident» di Colonia con provvedimento 26 aprile 1973.

In data 23 maggio 1973 il Bonsignore impugnava tale provvedimento dinanzi al tribunale amministrativo di Colonia.

Il giudice adito rilevava che la giurisprudenza amministrativa tedesca non è concorde circa l'interpretazione delle principali disposizioni legislative interne relative alle limitazioni della libera circolazione nella Repubblica federale, in specie dell'art. 12 della legge 22 luglio 1969 sul trasferimento ed il soggiorno dei cittadini degli Stati membri della CEE. Ai sensi del numero 1 di tale disposizione, un provvedimento di espulsione o di allontanamento coatto può venir adottato esclusivamente per motivi di pubblica si-

curezza o d'ordine pubblico oppure qualora la presenza dell'interessato metta in pericolo altri interessi sostanziali della Repubblica federale; il n. 3 della stessa disposizione stabilisce che i provvedimenti o le misure, di cui al n. 1 possono venir adottati soltanto come adeguate contromisure al comportamento personale dello straniero; il n. 4 esclude tali provvedimenti come unica conseguenza di semplici condanne penali. Quindi l'art. 12 pone il problema dell'espulsione di un cittadino di uno Stato membro della CEE dal territorio della Repubblica federale di Germania per motivi «cautelativi».

Il problema è indubbiamente connesso con l'interpretazione del diritto interno, il quale tuttavia va interpretato alla luce del diritto comunitario e conformemente alle sue finalità; una soluzione definitiva presuppone l'interpretazione preliminare dell'art. 3, nn. 1 e 2 della direttiva del Consiglio 25 febbraio 1964, n. 64/221, «per il coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento ed il soggiorno degli stranieri, giustificati da motivi d'ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica» (GU del 4. 4. 1964, pag. 850), a termini dei quali «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» e «la sola esistenza di condanne penali non può automaticamente giustificare l'adozione di tali provvedimenti».

Con ordinanza 30 luglio 1974, il tribunale amministrativo di Colonia (5ª sez.) ha quindi sospeso il procedimento e, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, ha chiesto alla Corte di giustizia di pronunciarsi sulle seguenti questioni:

1. Se l'art. 3, nn. 1 e 2 della direttiva del Consiglio CEE 25 febbraio 1964, n. 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 delle C.E.E.

del 4 aprile 1964, pag. 850) vada interpretato nel senso che l'allontanamento del cittadino di uno Stato membro delle Comunità europee dal territorio di un altro Stato membro non può avere come fine di dissuadere altri stranieri dal commettere reati della stessa indole di quelli contestati alla persona espulsa ovvero altre infrazioni dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica (prevenzione generale).

2. Se il suddetto articolo della direttiva non implichi che si può allontanare dal territorio dello Stato il cittadino di un altro Stato membro della Comunità europea soltanto qualora vi siano fondati motivi di ritenere che detto cittadino straniero, condannato per un determinato reato, sarà recidivo o comunque violerà l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica di uno Stato membro delle Comunità europee (prevenzione specifica).

L'ordinanza è stata registrata nella cancelleria della Corte di giustizia il 14 settembre 1974.

A norma dell'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia della CEE, sono state presentate osservazioni scritte, il 28 ottobre 1974, dall'«Oberstadtdirektor» della città di Colonia, convenuto nella causa di merito; il 18 novembre dalla Commissione delle Comunità europee, il 27 novembre dal Pubblico ministero presso il tribunale amministrativo di Colonia, parte interveniente nella causa di merito, ed il 28 novembre dal governo della Repubblica italiana.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

II — Osservazioni scritte presentate alla Corte

L'«Oberstadtdirektor» della città di Colonia, convenuto nella causa di merito,

ritiene irrilevante la distinzione stabilita dal tribunale amministrativo di Colonia tra la «cautela preventiva» fondata sul ragionevole timore che lo straniero condannato per un delitto possa commettere una nuova infrazione, e il «provvedimento intimidativo» con cui si espelle uno straniero nell'intento di dissuadere altri stranieri dall'assumere lo stesso atteggiamento criminoso. L'art. 3, n. 1 della direttiva n. 64/221 faceva riferimento tanto al «comportamento personale» del cittadino straniero, quanto ai «provvedimenti d'ordine pubblico o di pubblica sicurezza».

La nozione di «comportamento personale» è chiara; nei confronti dello straniero che ha subito una condanna penale sussistono gravi presunzioni che lo espongono più che ogni altro al rischio dell'espulsione.

Con il riferimento all'ordine pubblico ed alla pubblica sicurezza, la direttiva mira a soffocare la «pericolosità». Le forze di polizia e quelle incaricate di mantenere l'ordine pubblico non hanno solo compiti repressivi, ma se possibile devono impedire — a priori — il verificarsi delle infrazioni alle norme sulla sicurezza e sull'ordine pubblico, almeno nei limiti in cui tali infrazioni sono ragionevolmente prevedibili. Ispirandosi alla nozione di «pericolosità», la disciplina tedesca relativa al soggiorno degli stranieri ha definito penalmente perseguibili alcuni atti, come quelli che violano la legge sulla detenzione di armi, che potrebbero mettere in pericolo la pacifica convivenza tra tedeschi e stranieri. Alcune direttive ministeriali raccomandano espressamente alle autorità che si occupano degli stranieri, di intervenire con speciale rigore in alcuni casi, giacché chi è responsabile di determinati atti può rappresentare un grave pericolo se risiede in un agglomerato sovraffollato. Le autorità devono essere particolarmente caute nei confronti di chi si rivela socialmente pericoloso, ad esempio con l'uso irrazionale di armi da fuoco; tale comportamento dovrebbe implicare l'espulsione.

L'espulsione di uno straniero per siffatti

motivi dovrebbe avere una certa risonanza e servire di monito alla popolazione.

Il *Pubblico ministero presso il tribunale amministrativo di Colonia*, parte interveniente nella causa di merito, sottolinea che, se la legge comunitaria concede agli immigrati in Germania alcuni vantaggi rispetto alla legge interna sull'ingresso e il soggiorno degli stranieri nel paese, la norma comunitaria dovrebbe prevalere.

Nel caso di specie, il Bonsignore è stato espulso per l'acquisto e la detenzione abusiva di un'arma in forza del combinato disposto dell'art. 10, § 1, n. 2, della legge sugli stranieri e dell'art. 12 della legge relativa al trasferimento ed al soggiorno di cittadini degli Stati membri della Comunità economica europea. Egli è stato condannato per un reato; inoltre, l'acquisto o la detenzione abusiva d'armi può turbare la pubblica sicurezza e l'ordine pubblico. È quindi logico espellere un soggetto, ritenuto pericoloso, in forza dell'art. 10, § 1, n. 11. In effetti, rientra tra gli «interessi sostanziali della Repubblica federale di Germania» ai sensi di tale disposizione l'osservanza dell'ordinamento giuridico tedesco da parte dei lavoratori stranieri. L'integrazione dei lavoratori stranieri nella vita e nell'ordinamento della Repubblica federale implica fra l'altro che gli immigrati abbiano contezza dell'importanza della sicurezza e dell'ordine pubblici, in particolare nei grandi centri industriali. La detenzione abusiva ed il traffico d'armi vanno considerati come un attentato agli interessi fondamentali della Repubblica federale e costituiscono un motivo sufficiente per l'espulsione anche se non sussistono le altre circostanze di cui all'art. 10, § 1, della legge relativa agli stranieri.

Quanto poi alla legge relativa al trasferimento ed al soggiorno dei cittadini degli Stati membri della CEE, occorre osservare che l'art. 12, n. 1, dispone che i cittadini degli Stati membri possono essere espulsi soltanto per motivi di sicurezza o d'ordine pubblici, ovvero nell'ipotesi in cui la loro presenza possa nuocere ad altri interessi sostanziali della Repubblica federale di Germania. Il complesso di

queste due nozioni rispecchia la nozione d'ordine pubblico elaborata negli ordinamenti giuridici ispirati al diritto romano, e ad esso si possono ricondurre le disposizioni adottate nell'interesse generale; nell'ambito di dette nozioni, inoltre, si applica l'art. 48, n. 3, del trattato, in forza del quale solo l'ordine pubblico può giustificare restrizioni alla libera circolazione dei lavoratori.

La legge relativa agli stranieri e quella relativa al trasferimento ed al soggiorno di cittadini degli Stati membri della CEE sono quindi convergenti.

Il regime più favorevole riservato alla popolazione comunitaria scaturisce, relativamente al nostro caso di specie, dall'art. 12, n. 3 e n. 4 della legge del 1969. In particolare, a termini dell'art. 12, n. 3, primo inciso, un provvedimento d'espulsione può basarsi soltanto sul comportamento personale dello straniero; orbene il Bonsignore ha violato, con il suo comportamento, la legislazione tedesca sulle armi ed ha fatto scattare nei suoi confronti il provvedimento di espulsione. L'art. 12, n. 3 della legge relativa al trasferimento ed al soggiorno dei cittadini degli Stati membri della CEE va pertanto interpretata alla luce della direttiva n. 64/221, in particolare dell'art. 3, n. 1 di quest'ultima, a termini del quale «i provvedimenti d'ordine pubblico e di pubblica sicurezza debbono essere adottati esclusivamente in relazione al comportamento personale dell'individuo nei riguardi del quale sono applicati». Questa disposizione non vieta affatto di limitare il diritto fondamentale della libertà di circolazione al fine di dissuadere e prevenire eventuali atti criminosi; essa sta a significare che i provvedimenti adottati nei confronti di una persona sono leciti soltanto se la persona ha violato l'ordine pubblico con il suo comportamento personale, e non in quanto i provvedimenti adottati per motivi d'ordine pubblico possono avere soltanto la funzione di dissuadere il singolo. In considerazione dell'importanza della prevenzione generale nell'ambito del mantenimento dell'ordine pubblico, la direttiva avrebbe do-

vuto, per ipotesi, chiaramente enunciare il suo divieto.

La direttiva tende a vietare qualsiasi abuso dei provvedimenti d'ordine pubblico autorizzati, in via generale, dall'art. 48, n. 3, del trattato; in particolare l'art. 3, n. 1, ha lo scopo di tutelare il cittadino che non ha provocato di persona una turbativa dell'ordine pubblico. Se in determinati casi la prevenzione speciale e la prevenzione generale si rivelano obiettivamente giustificate, cioè adeguate alla funzione preventiva che debbono svolgere, esse sono compatibili con la direttiva, giacché costituiscono provvedimenti di ordine pubblico.

Del resto, se l'art. 3, n. 1 della direttiva venisse interpretato nel senso che è lecito espellere uno straniero per motivi di prevenzione generale, tale interpretazione non striderebbe né con l'art. 48, n. 3 del trattato, né con altre disposizioni del diritto comunitario.

Il diritto fondamentale alla libera circolazione non è assoluto, ma a norma dell'art. 48, n. 3 del trattato, è soggetto alle «limitazioni giustificate da motivi d'ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica». Tale diritto vige nell'ambito della Comunità soltanto se non lede l'ordine pubblico; una libera circolazione «incondizionata» potrebbe essere controproducente.

L'espulsione per motivi di prevenzione generale costituisce un mezzo indispensabile per l'integrazione dei lavoratori stranieri nell'ordinamento pubblico vigente. Attualmente, dopo aver iniziato l'opera d'integrazione, la possibilità di espellere gli stranieri, in alcuni casi, costituisce una garanzia per il mantenimento dell'ordine pubblico, per una più rapida integrazione dei lavoratori stranieri e per la correlativa attuazione di una libera circolazione armoniosa dei lavoratori.

L'art. 3, n. 1, della direttiva n. 64/221 va quindi interpretato nel senso che un provvedimento di espulsione, obiettivamente giustificato da motivi di prevenzione generale diretti a tutelare l'ordine pubblico, è compatibile con il diritto comunitario.

Il governo della Repubblica italiana osserva che l'art. 3 della direttiva n. 64/221 rispecchia la preoccupazione del Consiglio di pervenire ad una rigorosa delimitazione dei concetti di «ordine pubblico» e di «pubblica sicurezza», sui quali si basano gli eventuali provvedimenti speciali nei confronti dei lavoratori comunitari. Invero il n. 1 dell'art. 3 stabilisce che i provvedimenti speciali possono essere adottati esclusivamente in relazione al comportamento personale dell'individuo nei riguardi del quale essi sono adottati, mentre il n. 2 dello stesso articolo dispone espressamente che non si può considerare motivo sufficiente ed idoneo all'adozione di un provvedimento speciale nei confronti di un lavoratore comunitario la sola condanna penale. Orbene, in base alla disposizione del n. 1, i provvedimenti speciali non possono essere giustificati in relazione a circostanze od a valutazioni estranee al comportamento personale dell'individuo, mentre in base alla disposizione del n. 2, risulta che la valutazione di ordine pubblico che può giustificare i provvedimenti speciali deve essere specifica e attuale, non essendo sufficiente il generico riferimento alla valutazione che sta alla base della condanna pronunciata dal giudice penale.

I provvedimenti speciali a carico dei lavoratori stranieri possono quindi essere adottati solo per motivi di prevenzione speciale e non per generici motivi di prevenzione generale.

Il tenore della disposizione fa comprendere che la paventata minaccia all'ordine pubblico deve trovarsi in stretta e specifica correlazione con il comportamento del lavoratore.

Ove il provvedimento potesse essere adottato anche sulla base di generici fini di prevenzione generale, la condotta dell'individuo non sarebbe la causa del paventato turbamento dell'ordine pubblico ma ne costituirebbe solo una generica occasione; orbene, l'art. 3, n. 1, della direttiva prescrive che deve sussistere un nesso causale tra il comportamento del lavoratore e la paventata minaccia all'ordine pubblico. Se si ritiene che il provve-

dimento possa essere adottato nel timore di un generico pericolo per l'ordine pubblico e prescindendo da qualsiasi previsione di una futura condotta riprovevole del lavoratore, si verrebbe a condannare un lavoratore straniero non già in relazione a quello che potrà essere il suo comportamento futuro, ma per timore che altre persone si comportino in modo scorretto. Ciò, oltre a contrastare i principi di giustizia e di equità sarebbe comunque incompatibile con i fondamenti stessi dell'ordinamento comunitario in quanto comprometterebbe il principio della libera circolazione dei lavoratori comunitari; si potrebbe giungere ad una vera discriminazione basata sulla nazionalità.

Il fatto che l'art. 3, n. 1, della direttiva ha inteso «personalizzare» l'adozione di provvedimenti speciali per motivi d'ordine pubblico a carico di lavoratori comunitari trova conferma nel n. 2 dell'art. 3 che esclude espressamente che i provvedimenti speciali possano essere adottati come semplice conseguenza di una condanna penale. Se il legislatore ha ritenuto di dover dissociare la condanna penale dall'adozione di un provvedimento speciale è da concludere che, a fortiori, non sussiste la facoltà di adottare provvedimenti speciali a meri fini di prevenzione generale, perché tali provvedimenti dovrebbero necessariamente fondarsi non sulla valutazione concreta del comportamento del lavoratore, ma su di una valutazione astratta e predeterminata di elementi ancora meno obiettivi e meno tangibili di una condanna penale.

La *Commissione delle Comunità europee* richiama l'attenzione sul fatto che gli Stati membri hanno facoltà di limitare la libertà di circolazione riconosciuta dal trattato ai cittadini dei paesi della CEE «per motivi d'ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica». La disciplina all'uopo contemplata all'art. 3 della direttiva n. 64/221 assume quindi un carattere eccezionale e, conformemente ai principi generali, essa va interpretata restrittivamente. Il testo è perfettamente chiaro: disponendo che «tali

provvedimenti devono essere adottati esclusivamente in relazione al comportamento personale dell'individuo nei riguardi del quale essi sono applicati», esso stabilisce che si deve esaminare ogni singolo caso. Questa considerazione vale anche per le condizioni richieste perché provvedimenti d'ordine pubblico e di pubblica sicurezza siano adottati dagli Stati membri nei confronti di cittadini d'altri Stati membri. Sotto questo aspetto il potere discrezionale degli Stati è del pari limitato dall'art. 3, n. 2 della direttiva, secondo cui condanne penali non possono «automaticamente» giustificare tali provvedimenti.

La necessità di esaminare ogni singolo caso individualmente è imposta inoltre dall'obiettivo perseguito da tale provvedimento.

Tenuto conto del testo della direttiva, il fatto di voler dissuadere altri stranieri dal commettere in futuro delitti della stessa indole non dovrebbe assumere alcun rilievo.

Dato e non concesso che il testo dell'art. 3, n. 1, potesse dar luogo ad interpretazioni divergenti, l'obbligo dell'interpretazione restrittiva imporrebbe che, nel dubbio, non si scelga la via della dissuasione.

Questa interpretazione rispecchia lo spirito e l'obiettivo della direttiva. Il diritto alla libera circolazione attribuisce ai cittadini dei paesi membri della CEE, alle condizioni precisate dalla direttiva, il diritto al soggiorno sul territorio di altri Stati membri. Gli Stati possono sempre trincerarsi dietro «misure d'ordine pubblico e di pubblica sicurezza», ma il potere discrezionale che essi conservano in tale settore — anche volendo intendere le nozioni d'ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica, nel senso comunitario — deve trovare i propri limiti nell'art. 3, n. 1 della direttiva. Questa limitazione assume un senso soltanto se essa colloca i cittadini dei paesi membri della CEE in una posizione più favorevole rispetto agli altri stranieri, ma così

non potrebbe essere se per semplici considerazioni di prevenzione generale si potesse adottare un provvedimento d'espulsione.

I quesiti deferiti dal tribunale amministrativo di Colonia, vanno quindi risolti come segue:

L'art. 3 della direttiva del Consiglio n. 64/221 va interpretato nel senso che l'espulsione di un cittadino di uno Stato membro della CEE conseguente ad una condanna penale, non può avere come fine di dissuadere altri stranieri dal commettere delitti della stessa indole (prevenzione generale), ma soltanto qualora vi siano fondati motivi per ritenere che detto cittadino straniero sarà recidivo o comunque violerà l'ordine pubblico e la

sicurezza pubblica (prevenzione specifica).

III — Fase orale

L'«Oberstadtdirektor» della città di Colonia, rappresentato dal sig. Trutz von Wolff, Oberrechtsrat; il governo della Repubblica italiana, rappresentato dal sig. Giorgio Zagari, sostituto avvocato generale dello Stato; e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal suo consigliere giuridico, sig Rolf Wägenbaur, hanno svolto osservazioni orali all'udienza del 21 gennaio 1975.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 5 febbraio 1975.

In diritto

- 1 Con ordinanza 30 luglio 1974, pervenuta in cancelleria il 14 settembre seguente, il «Verwaltungsgericht» (tribunale amministrativo) di Colonia ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, due questioni relative all'interpretazione dell'art. 3, nn. 1 e 2 della direttiva del Consiglio 25 febbraio 1964, n. 64/221, «per il coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento ed il soggiorno degli stranieri, giustificati da motivi d'ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica» (GU del 4. 4. 1964, pag. 850).
- 2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di un'azione esperita da un cittadino italiano, residente nella Repubblica federale di Germania, avverso un provvedimento di espulsione, adottato nei confronti di lui dalla competente autorità di polizia (ufficio stranieri), a seguito di una condanna subita per contravvenzione alle legge sulle armi ed omicidio colposo. Risulta dall'ordinanza di rimessione che l'attore nella causa di merito, entrato illegalmente in possesso di un'arma da fuoco, a seguito dell'imprudente maneggio della stessa aveva fortuitamente provocato la morte del fratello. Per questo motivo il giudice penale competente lo condannava ad un'ammenda per contravvenzione alla legge sulla detenzione delle armi. Esso lo dichiarava inoltre responsabile

di omicidio colposo, senza tuttavia infliggergli alcuna pena, considerando che l'applicazione di una pena, date le circostanze, sarebbe apparsa inopportuna, tenuto conto in particolare della sofferenza morale patita dall'imputato per le conseguenze del suo atto colposo.

- 3 A seguito della condanna penale, la competente autorità di polizia ha emanato nei confronti dell'attore un provvedimento di espulsione, a norma del combinato disposto della legge sugli stranieri, 28 aprile 1965 (Bundesgesetzblatt Teil I, pag. 353) e della legge 22 luglio 1969, relativa al trasferimento ed al soggiorno di cittadini di altri Stati membri della Comunità economica europea (Bundesgesetzblatt, Teil I, pag. 927), adottata per l'applicazione nella Repubblica federale di Germania della direttiva n. 64/221.
- 4 Il «Verwaltungsgericht» dinanzi al quale è stato impugnato tale provvedimento, ha ritenuto che, date le particolari circostanze del caso di specie, l'espulsione non potrebbe venir giustificata da motivi di «prevenzione specifica» basati sui fatti che hanno dato luogo alla condanna penale o sul comportamento, attuale e futuro, dell'attore nella causa principale. Esso sostiene inoltre che il provvedimento adottato potrebbe essere eventualmente giustificato solo da motivi di «prevenzione generale» fatti valere tanto dalla competente autorità di polizia, quanto dal Pubblico ministero, ed inerenti all'effetto dissuasivo che deve suscitare nell'ambiente degli immigrati, di fronte ad una recrudescenza della violenza nei grandi centri urbani, l'espulsione di uno straniero trovato in possesso illegale di un'arma.

Detto tribunale, dovendo applicare le disposizioni di legge — in particolare il § 12 della legge 22 luglio 1969 — adottate per l'attuazione di una direttiva della Comunità, ritiene necessario che la Corte si pronunci sull'interpretazione delle disposizioni corrispondenti di questa direttiva, onde garantire alla legge nazionale un'applicazione conforme al diritto comunitario.

Così stando le cose, il tribunale amministrativo ha sottoposto a questa Corte due questioni così formulate:

1. Se l'art. 3, nn. 1 e 2 della direttiva del Consiglio CEE 25 febbraio 1974, n. 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 delle CC.EE. del 4 aprile 1964, pag. 850) vada interpretato nel senso che l'allontanamento del cittadino di uno Stato membro delle Comunità europee dal territorio di un altro Stato membro non può avere come fine di dissuadere altri stranieri dal commettere reati della stessa indole di quelli

contestati alla persona espulsa ovvero altre infrazioni dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica (prevenzione generale).

2. Se il suddetto articolo della direttiva non implichi che si può allontanare dal territorio dello Stato il cittadino di un altro Stato membro delle Comunità europee soltanto qualora vi siano fondati motivi di ritenere che detto cittadino straniero, condannato per un determinato reato, sarà recidivo o comunque violerà l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica di uno Stato membro delle Comunità europee (prevenzione specifica).
- 5 A termini dell'art. 3, nn. 1 e 2 della direttiva n. 64/221, «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» e «la sola esistenza di condanne penali non può automaticamente giustificare l'adozione di tali provvedimenti». Tali disposizioni vanno interpretate alla luce degli obiettivi della direttiva, che mira in particolare a coordinare i provvedimenti miranti alla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica, tutela contemplata dagli artt. 48-56 del trattato, onde conciliare l'applicazione di tali provvedimenti con il principio fondamentale della libera circolazione delle persone nella Comunità e l'abolizione di qualsiasi discriminazione, nell'ambito di applicazione del trattato, tra i cittadini nazionali e quelli degli altri Stati membri.
- 6 In questa prospettiva, da una disamina dell'art. 3 della direttiva risulta che non possono essere presi in considerazione, nei confronti dei cittadini degli Stati membri della Comunità, per quanto concerne i provvedimenti intesi alla tutela dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza, i motivi che prescindano dal caso singolo, come pure risulta fra l'altro da una disamina del n. 1, in forza del quale è «esclusivamente» determinante il «comportamento personale» di coloro nei cui confronti i provvedimenti vengono applicati.

Dato che le deroghe alle norme relative alla libera circolazione delle persone costituiscono delle eccezioni da interpretarsi in senso restrittivo, la nozione di «comportamento personale» sta a significare che un provvedimento d'espulsione può venir adottato soltanto per minacce all'ordine pubblico ed alla pubblica sicurezza che potrebbero essere poste in atto dall'individuo nei cui confronti il procedimento stesso è stato emanato.

- 7 Le questioni sottoposte a questa Corte vanno quindi risolte nel senso che l'art. 3, nn. 1 e 2 della direttiva n. 64/221 osta all'espulsione di un cittadino di uno

Stato membro, qualora questo provvedimento venga adottato nell'intento di dissuadere altri stranieri, cioè qualora esso sia fondato, secondo i termini usati dal giudice a quo, su considerazioni di «prevenzione generale».

Sulle spese

- 8 Le spese sostenute dal governo della Repubblica italiana e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato nel corso della causa pendente dinanzi al tribunale amministrativo di Colonia, cui spetta quindi di pronunciarsi sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni deferitele dal «Verwaltungsgericht» di Colonia, con ordinanza 30 luglio 1974, afferma per diritto:

L'art. 3, nn. 1 e 2 della direttiva del Consiglio 25 febbraio 1964, n. 64/221, «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» osta all'espulsione di un cittadino di uno Stato membro, qualora questo provvedimento venga adottato nell'intento di dissuadere altri stranieri.

Lecourt	Mertens de Wilmars	Mackenzie Stuart	Donner	Monaco
Pescatore	Kutscher	Sørensen	Ó Keefe	

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 26 febbraio 1975.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
R. Lecourt