

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

23 novembre 2010*

Nel procedimento C-145/09,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Germania) con decisione 9 aprile 2009, pervenuta in cancelleria il 24 aprile 2009, nella causa

Land Baden-Württemberg

contro

Panagiotis Tsakouridis,

* * Lingua processuale: il tedesco.

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues (relatore), K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, D. Šváby, presidenti di sezione, dai sigg. A. Rosas, J. Malenovský, U. Lõhmus, E. Levits, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen e dalla sig.ra M. Berger, giudici,

avvocato generale: sig. Y. Bot
cancelliere: sig. B. Fülöp, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 20 aprile 2010,

considerate le osservazioni presentate:

- per il Land Baden-Württemberg, dal sig. M. Schenk, in qualità di agente;
- per il sig. Tsakouridis, dall'avv. K. Frank, Rechtsanwalt;
- per il governo tedesco, dai sigg. M. Lumma, J. Möller e C. Blaschke, in qualità di agenti;
- per il governo belga, dalla sig.ra L. Van den Broeck, in qualità di agente;

- per il governo danese, dalla sig.ra B. Weis Fogh, in qualità di agente;

- per il governo estone, dal sig. L. Uibo, in qualità di agente;

- per il governo ungherese, dalla sig.ra R. Somssich, dal sig. M. Fehér e dalla sig.ra K. Veres, in qualità di agenti;

- per il governo austriaco, dal sig. E. Riedl, in qualità di agente;

- per il governo polacco, dal sig. M. Dowgielewicz, in qualità di agente;

- per il governo del Regno Unito, dal sig. L. Seeboruth e dalla sig.ra I. Rao, in qualità di agenti, assistiti dalla sig.ra K. Beal, barrister;

- per la Commissione europea, dalle sig.re D. Maidani e S. Grünheid, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza dell'8 giugno 2010,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- ¹ La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli artt. 16, n. 4, e 28, n. 3, lett. a), della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 29 aprile 2004, 2004/38/CE, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (GU L 158, pag. 77, e rettifiche in GU 2004, L 229, pag. 35, e GU 2007, L 204, pag. 28).

- ² Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra il Land Baden-Württemberg ed il sig. Tsakouridis, cittadino greco, in merito alla decisione di tale Land che dichiara la perdita del diritto di ingresso e di soggiorno del sig. Tsakouridis nel territorio della Repubblica federale di Germania e prospetta una decisione di allontanamento nei suoi confronti.

Contesto normativo

La direttiva 2004/38

3 Il terzo «considerando» della direttiva 2004/38 recita:

«La cittadinanza dell'Unione dovrebbe costituire lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri quando essi esercitano il loro diritto di libera circolazione e di soggiorno. È pertanto necessario codificare e rivedere gli strumenti comunitari esistenti che trattano separatamente di lavoratori subordinati, lavoratori autonomi, studenti ed altre persone inattive al fine di semplificare e rafforzare il diritto di libera circolazione e soggiorno di tutti i cittadini dell'Unione».

4 Secondo il ventiduesimo «considerando» di tale direttiva:

«Il Trattato consente restrizioni all'esercizio del diritto di libera circolazione per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica. Per assicurare una definizione più rigorosa dei requisiti e delle garanzie procedurali cui deve essere subordinata l'adozione di provvedimenti che negano l'ingresso o dispongono l'allontanamento dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari la presente direttiva dovrebbe sostituire la direttiva 64/221/CEE del Consiglio, del 25 febbraio 1964, per il coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento ed il soggiorno degli

stranieri, giustificati da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica [(GU 56, pag. 850), come modificata dalla direttiva del Consiglio 17 dicembre 1974, 75/35/CEE (GU 1975, L 14, pag. 14)]».

5 Ai sensi dei «considerando» ventitreesimo e ventiquattresimo della direttiva 2004/38:

«(23) L'allontanamento dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari per motivi d'ordine pubblico o di pubblica sicurezza costituisce una misura che può nuocere gravemente alle persone che, essendosi avvalse dei diritti e delle libertà loro conferite dal Trattato [CE], si siano effettivamente integrate nello Stato membro ospitante. Occorre pertanto limitare la portata di tali misure conformemente al principio di proporzionalità, in considerazione del grado d'integrazione della persona interessata, della durata del soggiorno nello Stato membro ospitante, dell'età, delle condizioni di salute, della situazione familiare ed economica e dei legami col paese di origine.

(24) Pertanto, quanto più forte è l'integrazione dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari nello Stato membro ospitante, tanto più elevata dovrebbe essere la protezione contro l'allontanamento. Soltanto in circostanze eccezionali, qualora vi siano motivi imperativi di pubblica sicurezza, dovrebbe essere presa una misura di allontanamento nei confronti di cittadini dell'Unione che hanno soggiornato per molti anni nel territorio dello Stato membro ospitante, in particolare qualora vi siano nati e vi abbiano soggiornato per tutta la vita. Inoltre, dette circostanze eccezionali dovrebbero valere anche per le misure di allontanamento prese nei confronti di minorenni, al fine di tutelare i loro legami con la famiglia, conformemente alla Convenzione sui diritti del fanciullo delle Nazioni Unite, del 20 novembre 1989».

6 L'art. 16 di tale direttiva così dispone:

«1. Il cittadino dell'Unione che abbia soggiornato legalmente ed in via continuativa per cinque anni nello Stato membro ospitante ha diritto al soggiorno permanente in detto Stato. Tale diritto non è subordinato alle condizioni di cui al capo III.

(...)

3. La continuità della residenza non è pregiudicata da assenze temporanee che non superino complessivamente sei mesi all'anno né da assenze di durata superiore per l'assolvimento degli obblighi militari né da un'assenza di dodici mesi consecutivi al massimo dovuta a motivi rilevanti, quali gravidanza e maternità, malattia grave, studi o formazione professionale o il distacco per motivi di lavoro in un altro Stato membro o in un paese terzo.

4. Una volta acquisito, il diritto di soggiorno permanente si perde soltanto a seguito di assenze dallo Stato membro ospitante di durata superiore a due anni consecutivi».

7 L'art. 27, nn. 1 e 2, di detta direttiva recita:

«1. Fatte salve le disposizioni del presente capo, gli Stati membri possono limitare la libertà di circolazione di un cittadino dell'Unione o di un suo familiare, qualunque

sia la sua cittadinanza, per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica. Tali motivi non possono essere invocati per fini economici.

2. I provvedimenti adottati per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza rispettano il principio di proporzionalità e sono adottati esclusivamente in relazione al comportamento personale della persona nei riguardi della quale essi sono applicati. La sola esistenza di condanne penali non giustifica automaticamente l'adozione di tali provvedimenti.

Il comportamento personale deve rappresentare una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave da pregiudicare un interesse fondamentale della società. Giustificazioni estranee al caso individuale o attinenti a ragioni di prevenzione generale non sono prese in considerazione».

8 Ai sensi dell'art. 28 della stessa direttiva:

«1. Prima di adottare un provvedimento di allontanamento dal territorio per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza, lo Stato membro ospitante tiene conto di elementi quali la durata del soggiorno dell'interessato nel suo territorio, la sua età, il suo stato di salute, la sua situazione familiare e economica, la sua integrazione sociale e culturale nello Stato membro ospitante e l'importanza dei suoi legami con il paese d'origine.

2. Lo Stato membro ospitante non può adottare provvedimenti di allontanamento dal territorio nei confronti del cittadino dell'Unione o del suo familiare, qualunque sia la sua cittadinanza, che abbia acquisito il diritto di soggiorno permanente nel suo territorio se non per gravi motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza.

3. Il cittadino dell'Unione non può essere oggetto di una decisione di allontanamento, salvo se la decisione è adottata per motivi imperativi di pubblica sicurezza definiti dallo Stato membro, qualora:

a) abbia soggiornato nello Stato membro ospitante [ne]i precedenti dieci anni; o

b) sia minorenne, salvo qualora l'allontanamento sia necessario nell'interesse del bambino, secondo quanto contemplato dalla convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989».

9 L'art. 32, n. 1, della direttiva 2004/38 dispone quanto segue:

«La persona nei cui confronti sia stato adottato un provvedimento di divieto d'ingresso nel territorio per motivi d'ordine pubblico o pubblica sicurezza può presentare una domanda di revoca del divieto d'ingresso nel territorio nazionale dopo il decorso di un congruo periodo, determinato in funzione delle circostanze e in ogni modo dopo tre anni a decorrere dall'esecuzione del provvedimento definitivo di divieto validamente adottato ai sensi del diritto comunitario, nella quale essa deve addurre

argomenti intesi a dimostrare l'avvenuto oggettivo mutamento delle circostanze che hanno motivato la decisione di vietarne l'ingresso nel territorio.

Lo Stato membro interessato si pronuncia in merito a tale nuova domanda entro sei mesi dalla data di presentazione della stessa».

La normativa nazionale

- ¹⁰ L'art. 6 della legge sulla libera circolazione dei cittadini dell'Unione (Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern) 30 luglio 2004 (BGBl. 2004 I, pag. 1950), come modificata dalla legge recante modifica della legge sulla polizia federale e di altre leggi (Gesetz zur Änderung des Bundespolizeigesetzes und anderer Gesetze) 26 febbraio 2008 (BGBl. 2008 I, pag. 215; in prosieguo: il «FreizügG/EU»), così dispone:

«(1) Fatto salvo l'art. 5, n. 5, solo per motivi di ordine pubblico, sicurezza pubblica o sanità pubblica (artt. 39, n. 3, e 46, n. 1, del Trattato [CE]), può essere dichiarata la perdita del diritto ai sensi dell'art. 2, n. 1, può essere confiscata l'attestazione relativa al diritto di soggiorno comunitario o al diritto di soggiorno permanente e può essere revocata la carta di soggiorno o di soggiorno permanente. Per i suddetti motivi può essere altresì negato l'ingresso nel territorio. Un motivo attinente alla sanità pubblica può essere constatato solo se la malattia si manifesta durante i tre mesi successivi all'ingresso.

(2) Una condanna penale non è sufficiente, di per sé, per giustificare le decisioni o le misure menzionate al n. 1. Possono essere prese in considerazione le sole condanne penali non ancora cancellate dal casellario centrale, e soltanto nei limiti in cui le circostanze ad esse relative lasciano apparire un comportamento personale che rappresenta una minaccia reale per l'ordine pubblico. Deve trattarsi di una minaccia effettiva e sufficientemente grave, riguardante un interesse fondamentale della società.

(3) Ai fini di una decisione in applicazione del n. 1 occorre, in particolare, tenere conto della durata del soggiorno dell'interessato in Germania, della sua età, del suo stato di salute, della sua situazione familiare ed economica, della sua integrazione sociale e culturale in Germania, nonché dell'importanza dei suoi legami con il paese d'origine.

(4) Una volta acquisito il diritto di soggiorno permanente, una dichiarazione in applicazione del n. 1 può essere emessa soltanto per motivi gravi.

(5) Per quanto riguarda i cittadini dell'Unione e i loro familiari che hanno soggiornato nel territorio federale durante gli ultimi dieci anni e riguardo ai minori, la constatazione di cui al n. 1 può essere emessa soltanto per motivi imperativi di pubblica sicurezza. Tale regola non si applica ai minori se la perdita del diritto di soggiorno è necessaria nell'interesse del minore. Sussistono motivi imperativi di pubblica sicurezza solo se l'interessato è stato condannato, con sentenza passata in giudicato, per uno o più reati dolosi, a una pena detentiva o a una pena per minorenni di almeno cinque anni, oppure se è stata disposta la reclusione di sicurezza in occasione dell'ultima condanna definitiva, se è in pericolo la sicurezza della Repubblica federale di Germania oppure se l'interessato costituisce una minaccia terroristica.

(...)).

Causa principale e questioni pregiudiziali

- 11 Il sig. Tsakouridis è nato in Germania il 1° marzo 1978. Nel 1996, vi ha conseguito un diploma che attesta la fine degli studi dell'insegnamento secondario. Dall'ottobre 2001, il sig. Tsakouridis dispone di un permesso di soggiorno illimitato in tale Stato membro. Dal marzo alla metà di ottobre del 2004, egli ha gestito un chiosco di crêpes sull'isola di Rodi, in Grecia. Egli è in seguito rientrato in Germania, dove ha lavorato a partire dal mese di dicembre 2004. Alla metà di ottobre 2005 il sig. Tsakouridis si è recato sull'isola di Rodi e vi ha ripreso la gestione del chiosco di crêpes. Il 22 novembre 2005, l'Amtsgericht Stuttgart ha emesso un mandato di arresto internazionale nei confronti del sig. Tsakouridis. Il 19 novembre 2006 egli è stato arrestato a Rodi, e poi trasferito in Germania il 19 marzo 2007.

- 12 I precedenti penali del sig. Tsakouridis sono i seguenti. L'Amtsgericht Stuttgart-Bad Cannstatt lo ha condannato al pagamento di diverse ammende, vale a dire, il 14 ottobre 1998 per detenzione di un oggetto vietato, il 15 giugno 1999 per percosse e lesioni gravi e, l'8 febbraio 2000, per percosse, lesioni gravi e coazione. Inoltre, l'Amtsgericht Stuttgart ha condannato il sig. Tsakouridis il 5 settembre 2002 al pagamento di un'ammenda per coazione e lesioni volontarie. Infine, il sig. Tsakouridis è stato condannato il 28 agosto 2007 dal Landgericht Stuttgart ad una pena detentiva di sei anni e sei mesi per associazione nello spaccio di stupefacenti in grandi quantità, in otto occasioni.

- 13 Con decisione 19 agosto 2008, il Regierungspräsidium Stuttgart, dopo aver sentito il sig. Tsakouridis, ha dichiarato la perdita del suo diritto di ingresso e di soggiorno nel territorio tedesco e gli ha comunicato che poteva essere oggetto di una misura di allontanamento verso la Grecia, senza fissare un termine per una partenza volontaria. A titolo di motivazione, il Regierungspräsidium Stuttgart rileva che, con la sentenza del Landgericht Stuttgart 28 agosto 2007, è stata superata la soglia dei cinque anni di

detenzione, di modo che le misure in questione sono giustificate da «motivi imperativi di pubblica sicurezza» ai sensi dell'art. 28, n. 3, lett. a), della direttiva 2004/38 e dell'art. 6, n. 5, del FreizügG/EU.

- 14 Secondo il Regierungspräsidium Stuttgart, il comportamento personale del sig. Tsakouridis rappresenterebbe una minaccia reale per l'ordine pubblico. I reati da lui commessi in materia di traffico di stupefacenti sarebbero molto gravi e sussisterebbe un rischio concreto di recidiva. Il sig. Tsakouridis sarebbe stato manifestamente disposto per motivi economici a partecipare al traffico illegale di stupefacenti. Sarebbe stato indifferente ai problemi causati da tale traffico ai tossicodipendenti ed alla società in generale. Esisterebbe un interesse fondamentale della società a combattere efficacemente la criminalità legata al traffico di stupefacenti, particolarmente dannosa dal punto di vista sociale, con tutti gli strumenti disponibili.
- 15 Il Regierungspräsidium Stuttgart osserva poi che il sig. Tsakouridis non intendeva o non era in grado di rispettare l'ordinamento giuridico vigente, avendo commesso reati con un'elevatissima intenzione di delinquere. Un comportamento eventualmente irrepreensibile durante l'espiazione della pena non consentirebbe di trarre conclusioni su un'assenza del pericolo di recidiva. Essendo soddisfatti i requisiti previsti per l'applicazione dell'art. 6 del FreizügG/EU, la decisione rientrerebbe nel margine discrezionale delle autorità. L'interesse personale del sig. Tsakouridis a non perdere il proprio diritto di ingresso e di soggiorno in ragione della durata del suo prolungato soggiorno regolare in Germania non prevarrebbe sul preminente interesse pubblico di lotta contro la criminalità legata al traffico di stupefacenti. La probabilità che egli commetta nuovamente reati simili sarebbe molto elevata.

- 16 Secondo il Regierungspräsidium Stuttgart, poiché durante gli ultimi anni il sig. Tsakouridis ha soggiornato diversi mesi sul territorio del proprio Stato membro di origine, non ci si deve attendere che incontrerà difficoltà di integrazione dopo il suo allontanamento dal territorio tedesco. Il rischio di recidiva giustificerebbe anche l'ingerenza nel suo diritto di libero accesso, in quanto cittadino dell'Unione, al mercato del lavoro tedesco. Non esisterebbero strumenti meno vincolanti né altrettanto adeguati rispetto alle misure disposte, le quali non arrecherebbero pregiudizio ai suoi già solidi mezzi di sussistenza economica.
- 17 Considerata la gravità dei reati accertati, il pregiudizio arrecato alla vita privata e familiare del sig. Tsakouridis sarebbe giustificato dal superiore interesse alla tutela dell'ordine pubblico e dalla prevenzione di altri reati, conformemente all'art. 8, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, non essendo emerse esigenze private e familiari equiparabili che possano far ritenere opportuno soprassedere alla misura di allontanamento per motivi di proporzionalità.
- 18 Il 17 settembre 2008, il sig. Tsakouridis ha proposto dinanzi al Verwaltungsgericht Stuttgart un ricorso contro la decisione del Regierungspräsidium Stuttgart 19 agosto 2008, facendo valere che la maggior parte della sua famiglia vive in Germania. Inoltre, dalla sentenza del Landgericht Stuttgart 28 agosto 2007 emergerebbe che egli era solo un membro subalterno dell'associazione criminale. Essendo cresciuto in Germania ed avendovi ottenuto una formazione scolastica, non vi sarebbe un rischio ai sensi dell'art. 6, n. 1, del FreizügG/EU. Inoltre, egli avrebbe uno stretto rapporto con il padre, che risiede in Germania e che lo visita regolarmente in carcere. Si sarebbe presentato volontariamente alla polizia, il che dimostrerebbe che non rappresenta più un pericolo per l'ordine pubblico dopo avere scontato la sua pena, di modo che la dichiarazione di decadenza dal suo diritto di ingresso e di soggiorno nel territorio tedesco sarebbe sproporzionata. Infine, sua madre, residente all'epoca presso una propria

figlia in Australia, sarebbe tornata a soggiornare definitivamente con il proprio marito in Germania nella primavera del 2009.

¹⁹ Con la sentenza 24 novembre 2008, il Verwaltungsgericht Stuttgart ha annullato la decisione del Regierungspräsidium Stuttgart del 19 agosto 2008. Secondo tale giudice, una condanna penale non è di per sé sufficiente per giustificare la decadenza dal diritto di ingresso e di soggiorno di un cittadino dell'Unione, decadenza che presuppone un rischio grave, effettivo e sufficiente che minaccia un interesse fondamentale della società ai sensi dell'art. 6, n. 2, del FreizügG/EU. A ciò si aggiunge che, nell'ambito della trasposizione dell'art. 28, n. 3, della direttiva 2004/38, una decadenza dal diritto di ingresso e di soggiorno in applicazione dell'art. 6, n. 1, del FreizügG/EU può essere dichiarata in un caso come quello del sig. Tsakouridis, il quale ha soggiornato più di dieci anni sul territorio tedesco, solo in presenza di motivi imperativi di pubblica sicurezza, come risulta dall'art. 6, n. 5, prima frase, di detta legge. A tal riguardo, il Verwaltungsgericht Stuttgart rileva che il sig. Tsakouridis non ha perduto il suo diritto di soggiorno permanente a causa dei suoi soggiorni sull'isola di Rodi, sebbene il citato art. 6, n. 5, prima frase, non esiga un soggiorno ininterrotto durante gli ultimi dieci anni sul territorio tedesco.

²⁰ Il Verwaltungsgericht Stuttgart ha dichiarato che non sussistevano «motivi imperativi di pubblica sicurezza», ai sensi dell'art. 6, n. 5, ultima frase, del FreizügG/EU, che giustificano una misura di allontanamento. La pubblica sicurezza comprenderebbe solo la sicurezza interna ed esterna di uno Stato membro e, pertanto, sarebbe più ristretta della nozione di ordine pubblico, che comprenderebbe anche l'ordinamento penale interno. Il superamento della pena minima prevista dall'art. 6, n. 5, ultima frase, del FreizügG/EU non consentirebbe di concludere nel senso della sussistenza di motivi imperativi di pubblica sicurezza ai fini di una misura di allontanamento. Il sig. Tsakouridis potrebbe eventualmente rappresentare un rischio rilevante per l'ordine pubblico, ma non sarebbero in nessun caso in pericolo né la sussistenza dello Stato e delle sue istituzioni, né la sopravvivenza della popolazione. Peraltro, tali elementi non sarebbero stati dedotti dal Regierungspräsidium Stuttgart.

21 Investito di un appello avverso la sentenza del Verwaltungsgericht Stuttgart 24 novembre 2008, il Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Se la nozione di “motivi imperativi di pubblica sicurezza” di cui all’art. 28, n. 3, della direttiva 2004/38 (...) vada interpretata nel senso che un provvedimento di allontanamento dal territorio può essere giustificato solo in presenza di minacce assolute per la pubblica sicurezza esterna o interna dello Stato membro, tra cui rientrano unicamente l’esistenza dello Stato con le sue istituzioni fondamentali, il loro funzionamento, la sopravvivenza della popolazione nonché le relazioni esterne e la convivenza pacifica dei popoli.

- 2) Quali siano le condizioni che fanno decadere la tutela rafforzata contro i provvedimenti di allontanamento, ottenuta in seguito a un soggiorno di dieci anni nello Stato membro ospitante ai sensi dell’art. 28, n. 3, lett. a), della direttiva 2004/38, e se, in tale contesto, si applichino per analogia gli elementi che comportano la perdita del diritto di soggiorno permanente di cui all’art. 16, n. 4, della [medesima direttiva].

- 3) In caso di soluzione affermativa della questione sub 2) e conseguente applicabilità dell’art. 16, n. 4, della direttiva 2004/38, se la tutela rafforzata contro i provvedimenti di allontanamento dal territorio decada solo con il decorso del termine, indipendentemente dai motivi che hanno determinato l’assenza.

- 4) Allo stesso modo, in caso di soluzione affermativa della questione sub 2) e conseguente applicabilità dell’art. 16, n. 4, della direttiva [2004/38], se un rientro forzato nello Stato membro ospitante, nel quadro di un provvedimento giudiziario, prima della scadenza del termine di due anni sia idoneo a mantenere la

tutela rafforzata contro i provvedimenti di allontanamento dal territorio, anche se il rientro comporta anzitutto l'impossibilità di esercitare le libertà fondamentali per un lungo periodo».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulle questioni seconda, terza e quarta

- 22 Con le sue questioni seconda, terza e quarta, che occorre esaminare in primo luogo, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente entro quali limiti le assenze dal territorio dello Stato membro ospitante durante il periodo di cui all'art. 28, n. 3, lett. a), della direttiva 2004/38, cioè durante i dieci anni precedenti la decisione di allontanamento dell'interessato, impediscano a quest'ultimo di beneficiare della protezione rafforzata prevista da tale disposizione.
- 23 Secondo la giurisprudenza della Corte, la direttiva 2004/38 mira ad agevolare l'esercizio del diritto primario e individuale di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri che il Trattato conferisce direttamente ai cittadini dell'Unione e il suo oggetto consiste, in particolare, nel rafforzare il citato diritto, di modo che detti cittadini non possono trarre diritti da questa direttiva in misura minore rispetto agli atti di diritto derivato che essa modifica o abroga (v. sentenze 25 luglio 2008, causa C-127/08, Metock e a., Racc. pag. I-6241, punti 59 e 82, nonché 7 ottobre 2010, causa C-162/09, Lassal, Racc. pag. I-9217, punto 30).

- 24 Risulta dal ventitreesimo «considerando» della direttiva 2004/38 che l'allontanamento dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari per motivi d'ordine pubblico o di pubblica sicurezza costituisce una misura che può nuocere gravemente alle persone che, essendosi avvalse dei diritti e delle libertà loro conferite dal Trattato, si siano effettivamente integrate nello Stato membro ospitante.
- 25 È questa la ragione per cui, come risulta dal ventiquattresimo «considerando» della direttiva 2004/38, essa istituisce un sistema di protezione contro le misure di allontanamento fondato sul grado d'integrazione della persona interessata nello Stato membro ospitante, di modo che quanto più forte è l'integrazione dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari nello Stato membro ospitante, tanto più elevata dovrebbe essere la loro protezione contro l'allontanamento.
- 26 In tale prospettiva, l'art. 28, n. 1, di detta direttiva stabilisce, in termini generali, che, prima di adottare un provvedimento di allontanamento dal territorio per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza, lo Stato membro ospitante tiene conto di elementi quali la durata del soggiorno dell'interessato nel suo territorio, la sua età, il suo stato di salute, la sua situazione familiare e economica, la sua integrazione sociale e culturale nello Stato membro ospitante e l'importanza dei suoi legami con il paese d'origine.
- 27 Secondo il n. 2 di tale articolo, un cittadino dell'Unione o un suo familiare, qualunque sia la sua cittadinanza, che abbiano acquisito il diritto di soggiorno permanente sul territorio dello Stato membro ospitante in applicazione dell'art. 16 della stessa direttiva, non possono essere oggetto di un provvedimento di allontanamento dal territorio «se non per gravi motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza».

- 28 Per quanto riguarda i cittadini dell'Unione che hanno soggiornato nello Stato membro per i precedenti dieci anni, l'art. 28, n. 3, della direttiva 2004/38 rafforza notevolmente la protezione contro i provvedimenti di allontanamento stabilendo che un provvedimento siffatto non può essere adottato, a meno che la decisione sia fondata su «motivi imperativi di pubblica sicurezza definiti dallo Stato membro».
- 29 Orbene, l'art. 28, n. 3, lett. a), della direttiva 2004/38, pur subordinando il beneficio della protezione rafforzata alla presenza dell'interessato sul territorio dello Stato membro di cui trattasi per un periodo di dieci anni precedenti il provvedimento di allontanamento, tace sulle circostanze che possono comportare l'interruzione del periodo di soggiorno di dieci anni ai fini dell'acquisto del diritto alla protezione rafforzata contro l'allontanamento prevista da detta disposizione.
- 30 Partendo dalla premessa secondo cui, analogamente al diritto di soggiorno permanente, la protezione rafforzata viene acquisita in seguito ad un soggiorno di una certa durata nello Stato membro ospitante e che essa può essere successivamente perduta, il giudice del rinvio ritiene possibile applicare per analogia i criteri previsti all'art. 16, n. 4, della direttiva 2004/38.
- 31 Se è certamente vero che il ventitreesimo e il ventiquattresimo «considerando» della direttiva 2004/38 prevedono una particolare protezione per le persone che si sono effettivamente integrate nello Stato membro ospitante, segnatamente quando vi sono nate e vi hanno soggiornato tutta la loro vita, tuttavia, alla luce del tenore letterale dell'art. 28, n. 3, della direttiva 2004/38, il criterio determinante consiste nel sapere se il cittadino dell'Unione abbia soggiornato in tale Stato membro durante i dieci anni precedenti la decisione di allontanamento.

- 32 Per quanto riguarda il problema di sapere entro quali limiti le assenze dal territorio dello Stato membro ospitante durante il periodo di cui all'art. 28, n. 3, lett. a), della direttiva 2004/38, cioè durante i dieci anni precedenti la decisione di allontanamento dell'interessato, impediscano a quest'ultimo di beneficiare della protezione rafforzata, occorre procedere ad una valutazione complessiva della situazione dell'interessato ogni volta nel preciso momento in cui si pone il problema dell'allontanamento.
- 33 Le autorità nazionali responsabili dell'applicazione dell'art. 28, n. 3, della direttiva 2004/38 sono tenute a prendere in considerazione tutti gli aspetti rilevanti in ciascun caso di specie, in particolare la durata di ciascuna delle assenze dell'interessato dallo Stato membro ospitante, la durata cumulata e la frequenza di tali assenze, nonché le ragioni che hanno indotto l'interessato a lasciare tale Stato membro. Occorre infatti verificare se le assenze in questione comportino lo spostamento verso un altro Stato del centro degli interessi personali, familiari o professionali dell'interessato.
- 34 La circostanza che l'interessato abbia fatto oggetto di un rientro forzato nello Stato membro ospitante al fine di scontarvi una pena detentiva e il periodo di detenzione, insieme agli elementi riportati al punto precedente, possono essere presi in considerazione nella valutazione complessiva prevista per determinare se i legami di integrazione precedentemente creati con lo Stato membro ospitante siano stati interrotti.
- 35 Spetta al giudice nazionale valutare se tale caso si presenti nella causa principale. Qualora giungesse alla conclusione che le assenze del sig. Tsakouridis dal territorio dello Stato membro ospitante non siano tali da impedirgli di beneficiare della protezione rafforzata, egli dovrebbe successivamente esaminare se la decisione di allontanamento sia fondata su motivi imperativi di pubblica sicurezza ai sensi dell'art. 28, n. 3, della direttiva 2004/38.

- ³⁶ Occorre ricordare che, per fornire una soluzione utile al giudice nazionale, che gli consenta di risolvere la controversia di cui è investito, la Corte può essere indotta a prendere in considerazione norme di diritto dell'Unione alle quali il giudice nazionale non ha fatto riferimento nelle sue questioni pregiudiziali (v., in tal senso, sentenza 8 novembre 2007, causa C-374/05, *Gintec*, Racc. pag. I-9517, punto 48).
- ³⁷ Qualora si dovesse accertare che una persona nella situazione del sig. Tsakouridis, che ha acquisito un diritto di soggiorno permanente nello Stato membro ospitante, non soddisfa il requisito di soggiorno stabilito all'art. 28, n. 3, della direttiva 2004/38, una misura di allontanamento potrebbe eventualmente essere giustificata in presenza di «gravi motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza», come previsto dall'art. 28, n. 2, della direttiva 2004/38.
- ³⁸ Alla luce di quanto precede, la seconda, la terza e la quarta questione devono essere risolte dichiarando che l'art. 28, n. 3, lett. a), della direttiva 2004/38 deve essere interpretato nel senso che, per stabilire se un cittadino dell'Unione abbia soggiornato nello Stato membro ospitante durante i dieci anni precedenti la decisione di allontanamento, criterio determinante per la concessione della protezione rafforzata accordata da tale disposizione, occorre prendere in considerazione tutti gli aspetti rilevanti in ciascun caso di specie, in particolare la durata di ciascuna delle assenze dell'interessato dallo Stato membro ospitante, la durata cumulata e la frequenza di tali assenze, nonché le ragioni che hanno indotto l'interessato a lasciare tale Stato membro e che possono determinare se dette assenze comportino o meno lo spostamento verso un altro Stato del centro dei suoi interessi personali, familiari o professionali.

Sulla prima questione

- ³⁹ Alla luce della soluzione fornita alla seconda, alla terza ed alla quarta questione, la prima questione deve essere intesa nel senso che il giudice del rinvio chiede di sapere, in sostanza, se ed entro quali limiti la criminalità legata al traffico di stupefacenti in associazione criminale possa rientrare nella nozione di «motivi imperativi di pubblica sicurezza», nel caso in cui detto giudice accerti che il cittadino dell'Unione di cui trattasi beneficia della protezione dell'art. 28, n. 3, della direttiva 2004/38, ovvero nella nozione di «gravi motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza», nel caso in cui lo stesso accerti che tale cittadino beneficia della protezione dell'art. 28, n. 2, di detta direttiva.
- ⁴⁰ Risulta dal tenore letterale dell'art. 28 della direttiva 2004/38 nonché dall'economia di tale disposizione, come rammentati ai punti 24-28 della presente sentenza, che, subordinando qualsiasi provvedimento di allontanamento nelle ipotesi previste dall'art. 28, n. 3, di detta direttiva alla presenza di «motivi imperativi» di pubblica sicurezza, nozione notevolmente più restrittiva di quella di «motivi gravi» ai sensi del n. 2 dello stesso articolo, il legislatore dell'Unione ha manifestamente inteso limitare i provvedimenti fondati sul citato n. 3 a «circostanze eccezionali», come si evince dal ventiquattresimo «considerando» di tale direttiva.
- ⁴¹ Infatti, la nozione di «motivi imperativi di pubblica sicurezza» presuppone non soltanto l'esistenza di un pregiudizio alla pubblica sicurezza, ma altresì che detto pregiudizio presenti un livello di gravità particolarmente elevato, espresso dall'impiego dell'espressione «motivi imperativi».

- 42 È in tale contesto che va interpretata parimenti la nozione di «pubblica sicurezza» menzionata all'art. 28, n. 3, della direttiva 2004/38.
- 43 In materia di pubblica sicurezza, la Corte ha dichiarato che tale nozione comprende tanto la sicurezza interna di uno Stato membro quanto la sua sicurezza esterna (v., in particolare, sentenze 26 ottobre 1999, causa C-273/97, Sirdar, Racc. pag. I-7403, punto 17; 11 gennaio 2000, causa C-285/98, Kreil, Racc. pag. I-69, punto 17; 13 luglio 2000, causa C-423/98, Albore, Racc. pag. I-5965, punto 18, e 11 marzo 2003, causa C-186/01, Dory, Racc. pag. I-2479, punto 32).
- 44 La Corte ha altresì dichiarato che il pregiudizio al funzionamento delle istituzioni e dei servizi pubblici essenziali nonché la sopravvivenza della popolazione, come il rischio di perturbazioni gravi dei rapporti internazionali o della coesistenza pacifica dei popoli, o ancora il pregiudizio agli interessi militari, possono ledere la pubblica sicurezza (v., in particolare, sentenze 10 luglio 1984, causa 72/83, Campus Oil e a., Racc. pag. 2727, punti 34 e 35; 17 ottobre 1995, causa C-70/94, Werner, Racc. pag. I-3189, punto 27; Albore, cit., punto 22, nonché 25 ottobre 2001, causa C-398/98, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-7915, punto 29).
- 45 Non risulta peraltro che obiettivi come la lotta contro la criminalità legata al traffico di stupefacenti in associazione criminale siano necessariamente esclusi da detta nozione.
- 46 Il traffico di stupefacenti in associazione criminale alimenta una criminalità diffusa, dotata di ingenti risorse economiche ed operative e molto spesso collegata sul piano transnazionale. Alla luce degli effetti devastanti della criminalità legata a tale traffico, la decisione quadro del Consiglio 25 ottobre 2004, 2004/757/GAI, riguardante la

fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti (GU L 335, pag. 8), afferma, al suo primo «considerando», che il traffico illecito di stupefacenti rappresenta una minaccia per la salute, la sicurezza e la qualità di vita dei cittadini dell'Unione, oltre che per l'economia legale, la stabilità e la sicurezza degli Stati membri.

⁴⁷ Infatti, poiché la tossicodipendenza costituisce una calamità per l'individuo e un rischio economico e sociale per l'umanità (v. in tal senso, segnatamente, sentenza 26 ottobre 1982, causa 221/81, Wolf, Racc. pag. 3681, punto 9, nonché Corte eur. D.U., sentenza Aoulmi c. Francia del 17 gennaio 2006, § 86), il traffico di stupefacenti in associazione criminale potrebbe presentare un livello di gravità tale da minacciare direttamente la serenità e la sicurezza fisica della popolazione nel suo insieme o di una gran parte di essa.

⁴⁸ Si deve aggiungere che l'art. 27, n. 2, della direttiva 2004/38 sottolinea che il comportamento della persona di cui trattasi deve rappresentare una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave da pregiudicare un interesse fondamentale della società o dello Stato membro in questione, che la sola esistenza di condanne penali non giustifica automaticamente l'adozione di provvedimenti di ordine pubblico o di pubblica sicurezza e che non sono prese in considerazione giustificazioni estranee al caso individuale o attinenti a ragioni di prevenzione generale.

⁴⁹ Di conseguenza, un provvedimento di allontanamento dev'essere fondato su un esame individuale del singolo caso specifico (v., in particolare, sentenza Metock e a., cit., punto 74) e può essere giustificato da motivi imperativi di pubblica sicurezza ai sensi dell'art. 28, n. 3, della direttiva 2004/38 solo qualora, considerata l'eccezionale gravità della minaccia, un provvedimento del genere sia necessario per la protezione degli interessi che mira a garantire, a condizione che tale obiettivo non possa essere realizzato con provvedimenti meno restrittivi, alla luce della durata della residenza del

cittadino dell'Unione nello Stato membro ospitante e, in particolare, delle gravi conseguenze negative che un provvedimento del genere può causare ai cittadini dell'Unione che si sono effettivamente integrati nello Stato membro ospitante.

- 50 In sede di applicazione della direttiva 2004/38 occorre in particolare ponderare, da un lato, il carattere eccezionale della minaccia di pregiudizio alla pubblica sicurezza a causa del comportamento personale della persona di cui trattasi, eventualmente valutata al momento dell'adozione della decisione di allontanamento (v., in particolare, sentenza 29 aprile 2004, cause riunite C-482/01 e C-493/01, Orfanopoulos e Oliveri, Racc. pag. I-5257, punti 77-79), alla luce in particolare delle pene previste e di quelle irrogate, del grado di coinvolgimento nell'attività criminosa, della portata del danno e, eventualmente, della tendenza alla recidiva (v. in tal senso, segnatamente, sentenza 27 ottobre 1977, causa 30/77, Bouchereau, Racc. pag. 1999, punto 29), e, dall'altro, il rischio di compromettere il reinserimento sociale del cittadino dell'Unione nello Stato in cui è effettivamente integrato, reinserimento che rientra non solo nell'interesse di quest'ultimo, bensì dell'Unione europea in generale, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 95 delle sue conclusioni.
- 51 La pena pronunciata deve essere presa in considerazione come elemento di tale insieme di fattori. Una condanna ad una pena di cinque anni non può comportare una decisione di allontanamento, come previsto dalla normativa nazionale, senza tener conto degli elementi descritti al punto precedente, il che deve essere verificato dal giudice nazionale.
- 52 Nell'ambito di tale valutazione occorre prendere in considerazione i diritti fondamentali di cui la Corte garantisce il rispetto, in quanto si possono addurre motivi di interesse generale per giustificare una misura nazionale idonea ad ostacolare l'esercizio della libera circolazione delle persone solo qualora detta misura sia conforme a tali diritti (v., in particolare, sentenza Orfanopoulos e Oliveri, cit., punti 97-99), e

in particolare il diritto al rispetto della vita privata e familiare come sancito all'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e all'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (v., in particolare, sentenza 5 ottobre 2010, causa C-400/10 PPU, McB., Racc. pag. I-8965, punto 53, e Corte eur. D. U., sentenza Maslov c. Austria [GC] del 23 giugno 2008, *Recueil des arrêts et décisions* 2008, §§ 61 e segg.).

53 Per valutare se l'ingerenza ipotizzata sia proporzionata alla finalità legittima perseguita, nella fattispecie la protezione della pubblica sicurezza, occorre prendere in considerazione segnatamente la natura e la gravità della violazione commessa, la durata del soggiorno dell'interessato nello Stato membro ospitante, il periodo trascorso dalla violazione commessa e la condotta dell'interessato durante tale periodo nonché la solidità dei legami sociali, culturali e familiari con lo Stato membro ospitante. Nel caso di un cittadino dell'Unione che ha trascorso legalmente la maggior parte, se non la totalità, della sua infanzia e della sua giovinezza nello Stato membro ospitante, occorrerebbe addurre motivi molto solidi per giustificare il provvedimento di allontanamento (v. in tal senso, segnatamente, sentenza Maslov c. Austria, cit., §§ 71-75).

54 In ogni caso, poiché la Corte ha dichiarato che, al fine di preservare l'ordine pubblico, uno Stato membro può 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 (v. sentenze della Corte 19 gennaio 1999, causa C-348/96, Calfa, Racc. pag. I-11, punto 22, nonché Orfanopoulos e Oliveri, cit., punto 67), si deve concludere che il traffico di stupefacenti in associazione criminale rientra a maggior ragione nella nozione di «ordine pubblico» ai sensi dell'art. 28, n. 2, della direttiva 2004/38.

- 55 Spetta al giudice del rinvio verificare, prendendo in considerazione l'insieme degli elementi sopra menzionati, se il comportamento del sig. Tsakouridis rientri tra i «gravi motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza», ai sensi dell'art. 28, n. 2, della direttiva 2004/38, ovvero dei «motivi imperativi di pubblica sicurezza», ai sensi dell'art. 28, n. 3, di quest'ultima, e se il provvedimento di allontanamento ipotizzato rispetti le condizioni menzionate sopra.
- 56 Alla luce di quanto precede, occorre risolvere la prima questione dichiarando che, qualora il giudice del rinvio accerti che il cittadino dell'Unione di cui trattasi beneficia della protezione dell'art. 28, n. 3, della direttiva 2004/38, tale disposizione deve essere interpretata nel senso che la lotta contro la criminalità legata al traffico di stupefacenti in associazione criminale può rientrare nella nozione di «motivi imperativi di pubblica sicurezza» che possono giustificare un provvedimento di allontanamento di un cittadino dell'Unione che ha soggiornato nello Stato membro ospitante durante i precedenti dieci anni. Qualora il giudice del rinvio accerti che il cittadino dell'Unione di cui trattasi beneficia della protezione dell'art. 28, n. 2, della direttiva 2004/38, tale disposizione deve essere interpretata nel senso che la lotta contro la criminalità legata al traffico di stupefacenti in associazione criminale rientra nella nozione di «gravi motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza».

Sulle spese

- 57 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara:

- 1) **L'art. 28, n. 3, lett. a), della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 29 aprile 2004, 2004/38/CE, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, deve essere interpretato nel senso che, per stabilire se un cittadino dell'Unione abbia soggiornato nello Stato membro ospitante durante i dieci anni precedenti la decisione di allontanamento, criterio determinante per la concessione della protezione rafforzata accordata da tale disposizione, occorre prendere in considerazione tutti gli aspetti rilevanti in ciascun caso di specie, in particolare la durata di ciascuna delle assenze dell'interessato dallo Stato membro ospitante, la durata cumulata e la frequenza di tali assenze, nonché le ragioni che hanno indotto l'interessato a lasciare tale Stato membro e che possono determinare se dette assenze comportino o meno lo spostamento verso un altro Stato del centro dei suoi interessi personali, familiari o professionali.**

- 2) **Qualora il giudice del rinvio accerti che il cittadino dell'Unione di cui trattasi beneficia della protezione dell'art. 28, n. 3, della direttiva 2004/38, tale disposizione deve essere interpretata nel senso che la lotta contro la criminalità legata al traffico di stupefacenti in associazione criminale può rientrare nella nozione di «motivi imperativi di pubblica sicurezza» che possono giustificare un provvedimento di allontanamento di un cittadino dell'Unione che ha soggiornato nello Stato membro ospitante durante i precedenti dieci anni. Qualora il giudice del rinvio accerti che il cittadino dell'Unione di cui**

trattasi beneficia della protezione dell'art. 28, n. 2, della direttiva 2004/38, tale disposizione deve essere interpretata nel senso che la lotta contro la criminalità legata al traffico di stupefacenti in associazione criminale rientra nella nozione di «gravi motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza».

Firme