SENTENZA DELLA CORTE
DEL 28 MARZO 1979 [1]

Regina
contro Vera Ann Saunders
(domanda di pronunzia pregiudiziale proposta dalla Crown Court di Bristol)

Causa 175/78

Massime

Libera circolazione dei lavoratori — Restrizioni dovute alla legge penale — Situazioni interne degli Stati membri — Diritto comunitario — Non si applica
(Trattato CEE, art. 48)

L'applicazione, da parte di un organo di uno Stato membro, ad un lavoratore, cittadino dello stesso Stato, di provvedimenti che privano della libertà o che limitano la libertà dell'interessato di circolare nel territorio del detto Stato, come provvedimento penale contemplato dalla legge nazionale ed a causa di fatti commessi nel territorio di detto Stato, rientra fra le situazioni puramente interne, estranee all'ambito di applicazione delle norme del Trattato CEE in materia di libera circolazione dei lavoratori.

Nel procedimento 175/78,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dalla Crown Court di Bristol, nella causa dinanzi ad essa pendente

REGINA

contro

VERA ANN SAUNDERS,

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 48 del Trattato CEE,

1 — Lingua processuale: l'inglese.

LA CORTE,

composta dai signori: H. Kutscher, presidente; J. Mertens de Wilmars e Mackenzie Stuart, presidenti di Sezione; A. M. Donner, P. Pescatore M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco e A. Touffait, giudici;

avvocato generale: J.-P. Warner;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

L'ordinanza di rinvio e le osservazioni scritte presentate a norma dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto della Corte CEE si possono così riassumere:

I — Gli antefatti e il procedimento

1. Il 21 dicembre 1977 la Crown Court di Bristol, nella causa penale per un furto di cui si era riconosciuta colpevole la cittadina britannica Vera Ann Saunders, si limitava, in forza dei poteri attribuitile dall'art. 6(4) del *Courts Act* 1971, ad ingiungerle di tenersi a disposizione della giustizia, a condizione che s'impegnasse per iscritto — in conformità al desiderio da lei stessa manifestato — a recarsi nell'Irlanda settentrionale e ad astenersi dal tornare in Inghilterra o nel Paese di Galles per un periodo di tre anni.

2. Essendo la Saunders venuta meno a detto impegno, la Crown Court di Bristol, prima di pronunziarsi nei suoi confronti, ha voluto accertare se la sua ordinanza 21 dicembre 1977 non fosse ineffi-cace in quanto lesiva dei diritti attribuiti all'interessata dall'art. 48 del Trattato CEE in fatto di libera circolazione dei lavoratori.

La Crown Court ritiene infatti, in primo luogo che l'imputata va considerata un lavoratore ai sensi del Trattato e, in secondo luogo, che la propria ordinanza 21 dicembre 1977 non corrisponde ad alcuna delle limitazioni contemplate dall'art. 48, n. 3 del Trattato.

3. Con ordinanza 31 luglio 1978, pervenuta alla Corte il 16 agosto successivo, essa ha chiesto a questa di pronunziarsi in via pregiudiziale sulla seguente questione:

«Se il provvedimento emesso da questa Corte il 21 dicembre 1977 nei confronti

di Vera Ann Saunders costituisca violazione dei diritti conferiti ai lavoratori dall'art. 48 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, tenuto conto in particolare del diritto di cui al n. 3, lett. b), dello stesso articolo del fatto che l'interessata è cittadina inglese.»

4. A norma dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia CEE, il Governo del Regno Unito e la Commissione delle Comunità europee hanno presentato osservazioni scritte.

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

II — Osservazioni ai sensi dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto della Corte CEE

A — Osservazioni del Regno Unito

Il Governo del Regno Unito rileva, in primo luogo, che presentando osservazioni a norma dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto della Corte CEE, esso non intende affatto interferire nell'amministrazione della giustizia, ma desidera far conoscere il proprio punto di vista sulle questioni di principio sollevate nell'ordinanza di rinvio.

Procedendo all'esame giuridico della portata dell'ordinanza emessa il 21 dicembre 1977 dalla Crown Court di Bristol, il Governo del Regno Unito osserva che i poteri attribuiti al giudice, benché provenienti dalla «common law», sono espressamente contemplati dall'art. 6(4) del *Courts Act* 1971. L'ordinanza ha lasciato libero il reo senza condannarlo e rinunziando a condannarlo in futuro purché, per un determinato periodo, tenga buona condotta e non venga meno alle condizioni stabilite nell'ordinanza stessa. L'obbligo di risiedere in una parte del territorio nazionale per un determinato periodo è una condizione spesso posta per i cittadini. Il Governo del Regno Unito rileva tuttavia che un'ordinanza del genere non viene emessa se il reo non accetta le condizioni. Essa non gli viene imposta e, se egli lo preferisce, il procedimento segue il suo corso normale.

Il Governo del Regno Unito sottolinea ancora il fatto che il procedimento sopra descritto va tenuto distinto da altri modi di procedere contemplati dall'art. 22 del «Powers of Criminal Courts Act 1973».

Il potere di emettere un'ordinanza che obblighi il reo a tenersi a disposizione della giustizia e che ponga la condizione della residenza è considerato dal Regno Unito come tuttora utile ed efficace per l'amministrazione della giustizia, fra l'altro in certi casi specifici, cioè, a) il caso degli stranieri che risiedono normalmente fuori del territorio dello Stato in cui hanno commesso un reato e b) il caso degli incensurati, provenienti dalla campagna, che sono stati indotti a emettere un reato dalle influenze negative dell'ambiente urbano.

Esaminando, alla luce delle considerazioni di cui sopra, la situazione prospettata dal giudice nazionale nei suoi rap-

porti col diritto comunitario, il Governo del Regno Unito, dopo aver ricordato che l'art. 48 è direttamente efficace, si chiede se l'ordinanza di cui al procedimento di rinvio vada considerata come un «*provvedimento*» ai sensi della direttiva CEE n. 64/221, secondo l'interpretazione datane dalla Corte di giustizia nella sentenza 27 ottobre 1977 (causa 30/77, *Regina c/ Bouchereau, Racc.* pag. 1999), in cui ha affermato che detta nozione comprende le condanne pronunziate dal giudice di uno Stato membro.

La differenza fra il caso presente e il caso Bouchereau va ravvisata nel fatto che nel primo l'obbligo della residenza deriva dal consenso dell'interessata e che la trasgressione dell'impegno non implica automaticamente l'applicazione di una sanzione penale. D'altro canto, dato che le pene detentive inflitte dai giudici degli Stati membri sono incontestabilmente compatibili col diritto di libera circolazione, lo stesso deve valere, a fortiori, per le limitazioni più ridotte del diritto di trasferirsi.

Da queste considerazioni si desume che le norme di diritto comunitario relative alla libera circolazione dei lavoratori non si applicano ad un provvedimento del genere di quello che costituisce oggetto della questione pregiudiziale.

In subordine, per il caso in cui la Corte ritenesse che le norme del diritto comunitario in materia di libere circolazioni dei lavoratori vanno applicate quando una persona è costretta a tenersi a disposizione della giustizia, il Governo del Regno Unito sostiene, alla luce della sentenza della Corte di giustizia 28 ottobre 1975 (Causa 36/75, *Rutili, Racc.* pag. 1219), che la mancanza di qualsiasi aspetto di discriminazione a causa della nazionalità deve indurre a concludere che i procedimenti del genere di quello di cui trattasi sono compatibili con l'art. 48 del Trattato.

B — Osservazioni della Commissione delle Comunità europee

Secondo la Commissione, la domanda di pronunzia pregiudiziale solleva due questioni, cioè:

1) se, ed entro quali limiti, il diritto comunitario si applichi alla libera circolazione dei lavoratori nel territorio dello Stato membro di cui il lavoratore è cittadino;

2) in caso affermativo, se, ed entro quali limiti, il diritto comunitario permetta di derogare, per quanto riguarda i cittadini dello Stato, alle norme che, secondo il Trattato, vigono per il trattamento dei cittadini degli altri Stati membri.

Dopo aver ricordato che la Corte di giustizia, nella sentenza *Rutili* (già menzionata), aveva ammesso la compatibilità, con l'art. 48 del Trattato, dell'obbligo di residenza, per motivi di ordine pubblico, purché non vengano fatte discriminazioni fra i propri cittadini e quelli degli altri Stati membri, la Commissione rileva che, benché il diritto comunitario si sia *in primo luogo* occupato delle discriminazioni che potevano subire, in ciascuno Stato membro, i cittadini degli altri Stati membri, ciò non toglie ch'esso possa essere *del pari* invocato nei casi in cui oggetto della discriminazione è un cittadino

dello Stato membro di cui trattasi. La Commissione cita in proposito la sentenza 26 novembre 1975 (causa 39/75, *Coenen, Racc.* pag. 1947) e le cause attualmente pendenti *Knoors* (n. 115/78) e *Auer* (n. 136/78).

L'elemento comune di tutte queste altre cause consiste tuttavia nell'esistenza di aspetti di fatto i quali fanno sì che una determinata situazione non possa essere trattata sul piano puramente nazionale. Per contro, la Commissione ritiene che nella fattispecie i fatti non manifestano alcun aspetto del genere e che quindi la situazione non possa essere posta in un contesto comunitario. L'ulteriore questione delle eventuali deroghe non si pone quindi nemmeno.

Concludendo, la Commissione sostiene che la questione sollevata dalla Crown Court di Bristol va risolta nel senso «che l'applicazione, da parte di uno Stato membro, in circostanze appropriate, di provvedimenti che limitino il diritto di soggiorno dei propri cittadini ad una parte del territorio nazionale non è incompatibile col diritto comunitario, a meno che i motivi di detta restrizione abbiano un nesso con fatti avvenuti in un altro Stato membro».

III — Fase orale

All'udienza del 13 febbraio 1979, il «Prosecutor», rappresentato dall'avv. P. Chadd, barrister di Lincoln's Inn, Londra, l'imputata nella causa principale, con gli avv. P. Fallon Q.C. e S. Darwall-Smith, barrister di Grey's Inn, Londra; il Governo del Regno Unito, con gli avv. L. Blom-Cooper Q.C., barrister di Middle Temple, Londra, e P. Gibson, barrister di Inner Temple, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal proprio agente, sig. J. Forman, hanno svolto osservazioni orali ed hanno risposto alle domande rivolte loro dai giudici e dall'avvocato generale;

l'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza dell'8 marzo 1979.

In diritto

1 Con ordinanza 31 luglio 1978, pervenuta alla Corte il 16 agosto dello stesso anno, la *Crown Court* di Bristol ha sollevato, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, una questione relativa all'interpretazione dell'art. 48 del Trattato e in particolare del n. 3, lett. b), di questa disposizione;

2 la questione è stata sollevata nell'ambito di una causa penale, vertente in particolare sulle conseguenze della violazione, da parte di una persona di nazionalità britannica che in una fase precedente di questa causa si era dichiarata colpevole di furto, dell'impegno da essa accettato di recarsi nell'Irlanda settentrionale e di non tornare in Inghilterra o nel paese di Galles per un periodo di tre anni;

3 il giudice nazionale, dopo aver riconosciuto che l'imputata era un lavoratore ai sensi dell'art. 48 del Trattato, desidera dei chiarimenti sul se le norme del Trattato in materia di libera circolazione dei lavoratori ostino a provvedimenti del genere di quelli cui è stata sottoposta l'imputata;

4 a tale scopo, si chiede «se il provvedimento emesso da questa Corte il 21 dicembre 1977 nei confronti di Vera Ann Saunders costituisca violazione dei diritti conferiti ai lavoratori dall'art. 48 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, tenuto conto in particolare del diritto di cui al n. 3, lett. b), dello stesso articolo e del fatto che l'interessata è cittadina inglese»;

5 la questione tende, in sostanza, ad accertare se il principio della libera circolazione dei lavoratori disciplinato dall'art. 48 del Trattato, in particolare in quanto implica per il lavoratore, fatte salve le limitazioni giustificate, fra l'altro da motivi di ordine pubblico e di pubblica sicurezza, il diritto di spostarsi liberamente nel territorio degli Stati membri onde rispondere ad offerte di lavoro effettive e di dimorarvi al fine di svolgervi un'attività lavorativa, possa essere invocato da un cittadino di uno Stato membro, ivi residente, per opporsi a provvedimenti che limitano la sua libertà di circolare nel territorio di detto Stato o di stabilirvisi in una località di sua scelta;

6 essa riguarda pure il se l'art. 48 del Trattato attribuisca dei diritti a chi si trovi in una situazione come quella della persona di cui trattasi e, in caso affermativo, quali siano i limiti di tali diritti;

7 la soluzione della questione dipende, in primo luogo, dalla determinazione dell'ambito di validità di detta disposizione, in particolare in relazione al principio generale di cui all'art. 7 del Trattato.

8 A norma dell'art. 7 è vietata, nel campo di applicazione del Trattato e salve restando le disposizioni particolari che esso contiene, qualsiasi discriminazione effettuata in base alla nazionalità;

9 in conformità a questo principio generale, l'art. 48 si propone di eliminare nelle legislazioni degli Stati membri le disposizioni che, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro — ivi compresi i diritti e le libertà che, in forza dell'art. 48, n. 3, questa libera circolazione implica — riserverebbero al lavoratore cittadino di un altro Stato membro un trattamento più rigido o lo porrebbero in una situazione di diritto o di fatto svantaggiosa rispetto a quella in cui si troverebbe, nelle stesse circostanze, un cittadino nazionale;

10 benché i diritti attribuiti ai lavoratori dall'art. 48 possano indurre gli Stati membri a modificare eventualmente le loro leggi, anche nei confronti dei propri cittadini, questa disposizione non si propone tuttavia di limitare il potere degli Stati membri di porre delle restrizioni, nel loro territorio, alla libera circolazione di chiunque sia soggetto alla loro giurisdizione, in conformità alle leggi penali nazionali;

11 le disposizioni del Trattato in materia di libera circolazione dei lavoratori non possono quindi essere applicate a situazioni puramente interne di uno Stato membro, cioè in mancanza di qualsiasi fattore di collegamento ad una qualunque delle situazioni contemplate dal diritto comunitario;

12 l'applicazione, da parte di un organo di uno Stato membro, ad un lavoratore, cittadino dello stesso Stato, di provvedimenti che privano della libertà o che limitano la libertà dell'interessato di circolare nel territorio del detto Stato, come provvedimento penale contemplato dalla legge nazionale ed a causa di fatti commessi nel territorio di detto Stato, rientra fra le situazioni puramente interne, estranee all'abito di applicazione delle norme del Trattato CEE in materia di libera circolazione dei lavoratori.

Sulle spese

13 Le spese sostenute dal Governo del Regno Unito e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno sottoposto osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione;

14 nei confronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, al quale spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulla questione sottopostale dalla Crown Court di Bristol, con ordinanza 31 luglio 1978, dichiara:

L'applicazione, da parte di un organo di uno Stato membro, ad un lavoratore, cittadino dello stesso Stato, di provvedimenti che privano della libertà o che limitano la libertà dell'interessato di circolare nel territorio del detto Stato, come provvedimento penale contemplato dalla legge nazionale ed a causa di fatti commessi nel territorio di detto Stato, rientra fra le situazioni puramente interne, estranee all'ambito di applicazione delle norme del Trattato CEE in materia di libera circolazione dei lavoratori.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 28 marzo 1979.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

H. Kutscher

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN-PIERRE WARNER DELL'8 MARZO 1979 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

Questa causa è stata rinviata alla Corte in via pregiudiziale dalla *Crown Court* di Bristol. Essa solleva questioni relative all'incidenza del diritto comunitario, e più precisamente dell'art. 48 del Trattato CEE, sul potere, attribuito alla *Crown*

1 — Traduzione dall'inglese.