SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)

17 novembre 2011 *

Nel procedimento C-434/10,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 267 TFUE, dall'Administrativen sad Sofia-grad (Bulgaria), con ordinanza 24 agosto 2010, pervenuta in cancelleria il 6 settembre 2010, nella causa

Petar Aladzhov

contro

Zamestnik direktor na Stolichna direktsia na vatreshnite raboti kam Ministerstvo na vatreshnite raboti,

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta dal sig. J.-C. Bonichot (relatore), presidente di sezione, dalla sig.ra Prechal, dal sig. K. Schiemann, dalla sig.ra C. Toader e dal sig. E. Jarašiūnas giudici,

* Lingua processuale: le bulgare.

avvocato generale: sig. P. Mengozzi
cancelliere: sig.ra L. Hewlett, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

— per il sig. Aladzhov, dall'avv. M. Hristov, avocat;

— per la Commissione europea, dalla sig.ra D. Maidani e dal sig. V. Savov, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 6 settembre 2011,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'art. 27, nn. 1 e 2, 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 GU L 229, pag. 35, e GU 2005, L 197, pag. 34).

2 Tale domanda è stata proposta nell'ambito di una controversia tra il sig. Aladzhov, cittadino bulgaro, co-amministratore della società Yu.B.N. Kargo, ed il Zamestnik direktor na Stolichna direktsia na vatreshnite raboti kam Ministerstvo na vatreshnite raboti (vice direttore dell'intendenza di Sofia presso il Ministero dell'Interno; in prosieguo: il «vice direttore»), in merito alla decisione di quest'ultimo di vietare al sig. Aladzhov di uscire dal territorio nazionale sino all'assolvimento del credito fiscale vantato dallo Stato bulgaro nei confronti di detta società ovvero sino alla costituzione di garanzia a copertura del completo assolvimento del credito medesimo.

Il contesto normativo

Il diritto dell'Unione

La direttiva 2004/38

3 La direttiva 2004/38 si applica, a norma del suo articolo 3, n. 2, a qualsiasi cittadino dell'Unione che si rechi o soggiorni in uno Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza, nonché ai suoi familiari.

4 L'art. 4, n. 1, di detta direttiva così dispone:

«Senza pregiudizio delle disposizioni applicabili ai controlli dei documenti di viaggio alle frontiere nazionali, ogni cittadino dell'Unione munito di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità e i suoi familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro e muniti di passaporto in corso di validità hanno il diritto di lasciare il territorio di uno Stato membro per recarsi in un altro Stato membro».

5 L'art. 27, nn. 1 e 2, della direttiva medesima così 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».

La normativa nazionale

La Costituzione bulgara

6 Ai sensi dell'art. 35, n. 1, della Costituzione bulgara:

«Ciascuno ha il diritto di scegliere liberamente la propria residenza, di circolare nel territorio del paese e di uscire dai suoi confini. Questo diritto può essere limitato solo ex lege ai fini della tutela della sicurezza nazionale, della salute pubblica, nonché dei diritti e delle libertà di altri cittadini».

La legge bulgara sui documenti personali

7 L'art. 23, nn. 2 e 3, della legge sui documenti personali bulgari (Zakon za balgarskite litschni dokumenti, DV n. 93, dell'11 agosto 1998), come modificata nel 2006 (DV n. 105; in prosieguo: la «ZBLD»), così dispone:

«2. Ogni cittadino bulgaro ha il diritto di lasciare il Paese, anche con una carta d'identità, attraverso le frontiere della Repubblica di Bulgaria con gli Stati membri dell'Unione europea nonché nei casi previsti dai trattati internazionali, e di farvi ritorno.

3. Il diritto di cui al n. 2 può subire solo le limitazioni previste dalla legge che abbiano lo scopo di tutelare la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, la salute dei cittadini o i diritti e le libertà di altri cittadini».

8 L'art. 75 della ZBLD così recita:

«Non è consentito lasciare il paese:

(...)

5. A coloro nei confronti dei quali sia stata richiesta l'applicazione del divieto ai sensi dell'art. 182, n. 2, punto 2, lett. a), e dell'art. 221, n. 6, punto 1, lett. a) e b), del codice di procedura del contenzioso tributario e previdenziale».

Il codice di procedura del contenzioso tributario e previdenziale

9 L'art. 182 del codice di procedura del contenzioso tributario e previdenziale (Danachno-osiguritelen protsesualen kodeks, DV n. 105, del 29 dicembre 2005), come modificato nel 2010 (DV n. 15, del 23 febbraio 2010), così dispone:

«1. Qualora il debito non venga assolto entro i termini di legge, l'autorità che ha accertato l'esistenza del credito, prima di dare avvio all'esecuzione forzata, mette in mora il debitore con termine di sette giorni per provvedere all'assolvimento del debito. Ai fini della notifica della comunicazione di messa in mora da parte dell'autorità che ha accertato l'esistenza del credito si applicano le pertinenti disposizioni di cui al capitolo 6. Per quanto riguarda i crediti accertati dall'agenzia nazionale di riscossione delle imposte, la comunicazione di messa in mora viene inviata dal pubblico agente incaricato dell'esecuzione.

2. a) Unitamente alla comunicazione della lettera di messa in mora ai sensi del precedente n. 1 ovvero a seguito di questa, l'autorità indicata al n. 1 può chiedere alle autorità del Ministero dell'Interno, qualora l'importo del debito ecceda la somma di BGN 5 000 e in assenza di garanzia per un importo pari al valore nominale oltre interessi (…), di non autorizzare il debitore e i soggetti appartenenti ai suoi organi di controllo o di amministrazione a lasciare il paese, con eventuale ritiro ovvero diniego di rilascio di passaporto o altro analogo documento che consenta l'attraversamento delle frontiere nazionali.

(...)

4. Le misure previste al precedente n. 2 possono essere adottate, in base alla discrezionalità dell'autorità competente, simultaneamente o separatamente, tenuto conto dell'importo del debito o del comportamento del debitore sino alla definitiva estinzione del debito stesso».

10 L'art. 221, n. 6, di detto codice così dispone:

«Nel caso in cui le misure previste al n. 2, punto 2, ovvero al n. 4 dell'art. 182 non vengano disposte dall'autorità competente, l'agente pubblico incaricato dell'esecuzione può, qualora l'importo del debito ecceda la somma di BGN 5 000 ed in assenza di garanzia di importo pari al valore nominale del debito oltre interessi:

1. chiedere alle autorità del Ministero dell'Interno:

a) di vietare al debitore o ai membri dei suoi organi di controllo o di amministrazione di lasciare il Paese;

b) di ritirare ovvero di non rilasciare passaporto o altro documento analogo che consenta l'attraversamento delle frontiere nazionali».

La causa principale e le questioni pregiudiziali

11 Il sig. Aladzhov, cittadino bulgaro, è uno dei tre amministratori della società Yu.B.N. Kargo.

12 Con avviso di accertamento del 10 ottobre 1995, avviso di liquidazione del 20 agosto 1999, lettera di messa in mora del 10 aprile 2000 e notifica del 26 settembre 2001, lo Stato bulgaro cercava di procedere, senza esito, al recupero, nei confronti di detta società, di un debito tributario dell'importo complessivo di BGN 44 449 (pari a circa EUR 22 000), a titolo di imposta sul valore aggiunto e dazi doganali dovuti dalla società medesima, oltre relativi interessi.

13 Il giudice del rinvio precisa che tale credito non è prescritto e che i pignoramenti sui conti bancari della società e sugli autoveicoli ad essa appartenenti, effettuati il 19 giugno 2009, non hanno consentito il recupero della somma vantata, non essendovi sufficiente provvigione sui conti e non essendo stato possibile localizzare i veicoli.

14 Conseguentemente, su richiesta dell'agenzia nazionale di riscossione delle imposte del 30 luglio 2009, ai sensi dell'art. 221, n. 6, punto 1, lett. a) e b), del codice di procedura del contenzioso tributario e previdenziale, in data 25 novembre 2009 il vice direttore disponeva nei confronti del sig. Aladzhov, il divieto di lasciare il paese ex art. 75, punto 5, della ZBLD, sino al pagamento del credito nei confronti dello Stato, ovvero sino alla costituzione di garanzia a copertura dell'intera somma dovuta. Il giudice del rinvio precisa che il vice direttore era competente a disporre tale provvedimento.

15 Dinanzi al giudice del rinvio, il sig. Aladzhov chiedeva l'annullamento di detta decisione sostenendo che, essendo parimenti direttore delle vendite di un'altra società, la Bultrako AD, importatore ufficiale della Honda in Bulgaria, tale divieto di lasciare il paese causava serio ostacolo all'esercizio della sua attività professionale che richiede frequenti spostamenti all'estero.

16 Il giudice del rinvio ha rilevato che il sig. Aladzhov, in quanto cittadino dell'Unione, può invocare, anche nei confronti delle autorità dello Stato di cui è cittadino, i diritti connessi a tale status e, segnatamente, il diritto alla libera circolazione, a norma degli artt. 20 TFUE e 21 TFUE e dell'art. 45, n. 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione. Il giudice medesimo ha osservato che tale diritto non è tuttavia incondizionato, potendo essere subordinato alle restrizioni o alle condizioni previste dal Trattato FUE o dalle disposizioni adottate ai fini della sua attuazione.

17 Il giudice a quo ha parimenti rilevato che, se è pur vero che l'art. 27, n. 1, della direttiva 2004/38 prevede la possibilità di adottare restrizioni alla libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione per motivi di ordine pubblico, la Costituzione bulgara non prevede un motivo di restrizione di tal genere per la libertà di circolazione dei cittadini bulgari. Per contro, la Costituzione medesima prevede un motivo fondato sulla tutela dei diritti e delle libertà degli altri cittadini, non contemplato dalla direttiva 2004/38.

18 Il giudice medesimo ha inoltre fatto presente che la decisione controversa non è stata adottata sul fondamento della legge di trasposizione della direttiva 2004/38 nel diritto bulgaro, bensì sulla base di altra normativa.

19 Detto giudice ha peraltro rilevato che, secondo la giurisprudenza della Corte, le misure restrittive della libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione devono essere giustificate da una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave per un interesse fondamentale della società e che esse devono risultare necessarie e proporzionate.

A tal riguardo, il giudice medesimo ha parimenti osservato che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha già avuto modo di affermare che l'obiettivo dell'effettivo recupero di crediti tributari può costituire un legittimo motivo di restrizione alla libertà di circolazione garantita dall'art. 2 del protocollo n. 4 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (v. Corte eur. D.U., sentenza Riener c. Bulgaria del 23 maggio 2006).

20 Il giudice del rinvio ha parimenti rilevato che, se è pur vero che la direttiva del Consiglio 26 maggio 2008, 2008/55/CE, sull'assistenza reciproca in materia di recupero dei crediti risultanti da taluni contributi, dazi, imposte ed altre misure (GU L 150, pag. 28), ed il regolamento (CE) della Commissione 28 novembre 2008, n. 1179, che stabilisce le modalità di applicazione di talune disposizioni della direttiva [2008/55] (GU L 319, pag. 21), prevedono un meccanismo di mutua assistenza tra gli Stati membri in materia di recupero dei crediti, dagli atti non emergerebbe che ai fini del recupero del credito di cui trattasi siano state attuate misure sulla base di tale meccanismo.

21 Il giudice medesimo ha infine rilevato che le disposizioni nazionali relative all'adozione della menzionata misura di divieto di lasciare il territorio non impongono all'amministrazione l'esame dell'incidenza della misura medesima sulla situazione professionale dell'interessato né sull'attività commerciale della società debitrice e, conseguentemente, sulla sua capacità di assolvimento del debito.

22 Ciò premesso, l'Administrativen sad Sofia-grad ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se il divieto di lasciare il territorio di uno Stato membro dell'Unione europea, inflitto a un cittadino di tale Stato in qualità di amministratore di una società commerciale registrata secondo il diritto di detto Stato, a causa del mancato pagamento di

un debito della società medesima nei confronti della pubblica amministrazione, rientri nel motivo della tutela dell'"ordine pubblico", previsto dall'art. 27, n. 1, della direttiva 2004/38 (…), nelle circostanze della causa principale e, al contempo, in presenza delle seguenti ulteriori circostanze:

— nella Costituzione di tale Stato membro non è prevista alcuna restrizione della libertà di circolazione delle persone fisiche a fini di tutela dell'"ordine pubblico";

— il motivo dell'"ordine pubblico", quale fondamento per l'applicazione del menzionato divieto, è contenuto in una legge nazionale emanata per trasporre un altro atto giuridico dell'Unione europea;

— il motivo dell'"ordine pubblico" a norma della citata disposizione della direttiva, comprende anche il motivo della "tutela dei diritti di altri cittadini", quando viene adottata una misura a garanzia delle entrate di bilancio dello Stato membro mediante il pagamento di debiti di natura pubblica.

2) Se, dalle limitazioni e condizioni per l'esercizio della libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione, nonché dalle misure emanate ai fini della loro attuazione in forza del diritto dell'Unione europea, in presenza delle circostanze della causa principale, discenda l'ammissibilità di una normativa nazionale in base alla quale lo Stato membro può infliggere ad un proprio cittadino, quale amministratore di una società commerciale registrata secondo il diritto dello Stato membro medesimo, a causa del mancato pagamento di debiti di tale società pendenti nei confronti della pubblica amministrazione di tale Stato considerati "ingenti" secondo

la sua normativa, la misura amministrativa coercitiva del "divieto di lasciare il Paese", laddove, ai fini del recupero di tale credito pubblico, possa farsi ricorso all'applicazione del procedimento di reciproca assistenza tra Stati membri, ai sensi della direttiva [2008/55/CE] (…) e del regolamento [(CE) n. 1179/2008] (…).

3) Se il principio di proporzionalità, le limitazioni e le condizioni di esercizio della libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione nonché le misure emanate per la sua attuazione ai sensi del diritto dell'Unione europea, in particolare i criteri stabiliti dall'art. 27, nn. 1 e 2, della direttiva 2004/38 (…), nelle circostanze di cui alla causa principale, debbano essere interpretati nel senso che, in presenza di un debito, nei confronti della pubblica amministrazione, di una società commerciale registrata secondo il diritto di uno Stato membro, debito che in base a tale diritto sia considerato "debito ingente", consentano che ad una persona fisica, amministratore di detta società, venga vietato di lasciare tale Stato membro, qualora sussistano al contempo le seguenti condizioni:

— la presenza di un "ingente" debito nei confronti dello Stato sia considerata alla stregua di un pericolo reale, attuale e sufficientemente grave, che incida su un interesse fondamentale della società, valutazione cui il legislatore ha proceduto istituendo la specifica misura del "divieto di lasciare il Paese";

— non sia prevista alcuna valutazione delle circostanze relative al comportamento personale dell'amministratore e alla violazione dei suoi diritti fondamentali, quale, ad esempio, il suo diritto ad esercitare un'attività lavorativa che implichi viaggi all'estero nel contesto di un altro rapporto di lavoro;

— non si tenga conto delle conseguenze per l'attività commerciale della società debitrice e della possibilità di assolvimento del debito nei confronti dello Stato successivamente all'applicazione del divieto;

— il divieto sia stato applicato a seguito di un'istanza avente carattere imperativo che dichiari l'esistenza di un "ingente" debito di una determinata società commerciale nei confronti dello Stato, debito non garantito nei limiti dell'importo principale e degli interessi, e che la persona a carico della quale sia richiesta l'applicazione del divieto rappresenti l'organo direttivo di tale società commerciale;

— il divieto sia inflitto sino al completo assolvimento o sino alla costituzione di integrale garanzia del debito nei confronti dello Stato, senza che sia prevista la revisione di tale divieto su ricorso dell'interessato all'autorità che lo ha disposto e senza che venga preso in considerazione il termine di prescrizione previsto per il rimborso del debito».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

23 Con la prima questione pregiudiziale il giudice del rinvio chiede, sostanzialmente, se il diritto dell'Unione osti ad una disposizione legislativa di uno Stato membro che consenta all'amministrazione di vietare ad un proprio cittadino di lasciare il territorio dello Stato medesimo a causa del mancato adempimento di un debito tributario della società di cui detto cittadino sia uno degli amministratori.

24 Al fine di fornire utile risposta a tale questione si deve rilevare che il sig. Aladzhov, in quanto cittadino bulgaro, gode dello status di cittadino dell'Unione ai sensi dell'art. 20 TFUE e può dunque avvalersi, eventualmente anche nei confronti del suo Stato membro d'origine, dei diritti inerenti a tale status, in particolare del diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, quale attribuitogli dall'art. 21 TFUE (v., in tal senso, sentenze 10 luglio 2008, causa C-33/07, Jipa, Racc. pag. I-5157, punto 17, e 5 maggio 2011, causa C-434/09, McCarthy, Racc. pag. I-3375, punto 48).

25 Il diritto alla libera circolazione comprende sia il diritto per i cittadini dell'Unione europea di entrare in uno Stato membro diverso da quello di cui sono originari, sia il correlato diritto di lasciare quest'ultimo. Infatti, come la Corte ha già avuto occasione di sottolineare, le libertà fondamentali garantite dal Trattato sarebbero vanificate se lo Stato membro d'origine, senza una valida giustificazione, potesse vietare ai suoi cittadini di lasciare il suo territorio per entrare nel territorio di un altro Stato membro (v. sentenza Jipa, cit., punto 18).

26 L'art. 4, n. 1, della direttiva 2004/38 dispone peraltro espressamente che ogni cittadino dell'Unione munito di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità ha il diritto di lasciare il territorio di uno Stato membro per recarsi in un altro Stato membro.

27 Ne consegue che una fattispecie come quella del sig. Aladzhov, che intende spostarsi dal territorio dello Stato di cui è cittadino sul territorio di un altro Stato membro, ricade nella sfera del diritto alla libera circolazione e al libero soggiorno dei cittadini dell'Unione negli Stati membri.

28 Tuttavia, il diritto alla libera circolazione dei cittadini dell'Unione non è incondizionato, ma può essere subordinato alle limitazioni e alle condizioni previste dal Trattato nonché dalle relative disposizioni di attuazione (v., segnatamente, sentenza Jipa, cit., punto 21, nonché la giurisprudenza ivi citata).

29 Tali restrizioni e condizioni risultano, in particolare, dall'art. 27, n. 1, della direttiva 2004/38, che consente agli Stati membri di restringere la libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione o dei loro familiari per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di salute pubblica. A termini del medesimo articolo, tali motivi non possono essere tuttavia invocati «per fini economici».

30 Conseguentemente, una misura nazionale come quella che ha impedito al sig. Aladzhov di lasciare il territorio nazionale, la quale pacificamente non è stata adottata per motivi di pubblica sicurezza o di salute pubblica, per poter risultare compatibile con il diritto dell'Unione deve risultare giustificata nel senso di essere stata presa per motivi di ordine pubblico, subordinatamente, inoltre, alla condizione che tali motivi non siano stati invocati a fini economici.

31 A tal riguardo, il giudice del rinvio rileva che la legge nazionale di trasposizione della direttiva 2004/38 non si applica ai cittadini della Repubblica di Bulgaria.

32 Tuttavia, tale circostanza non può, in ogni caso, produrre l'effetto di impedire al giudice nazionale di garantire la piena efficacia delle norme del diritto dell'Unione applicabili nella causa principale, come rilevato supra al punto 27, e, più specificamente, dell'art. 27 della direttiva 2004/38. Pertanto, è eventualmente compito del giudice adito disapplicare una disposizione di diritto nazionale contraria al diritto dell'Unione, segnatamente annullando una decisione amministrativa individuale adottata sulla base di detta disposizione (v. in tal senso, in particolare, sentenza 5 ottobre 2010, causa C-173/09, Elchinov, Racc. I-8889, punto 31, e la giurisprudenza ivi citata). Peraltro, le disposizioni contenute in tale articolo, incondizionate e sufficientemente precise, possono essere invocate da un singolo nei confronti dello Stato membro di cui sia cittadino (v., per analogia, sentenza 4 dicembre 1974, causa 41/74, van Duyn, Racc. pag. 1337, punti 9-15).

33 Inoltre, è parimenti irrilevante la circostanza che, come sottolineato dal giudice del rinvio, la Costituzione bulgara non si fonderebbe, nel giustificare la restrizione alla

libertà di circolazione dei cittadini bulgari, su motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di salute pubblica, accogliendo invece, segnatamente, un motivo attinente alla tutela dei diritti e libertà degli altri cittadini, sul cui fondamento sarebbe stata adottata la ZBLD. Occorre, infatti, solamente accertare se la restrizione alla libera circolazione di un cittadino nazionale, imposta al fine di ottenere il recupero, come nella causa principale, di un credito tributario e giustificata, secondo il diritto nazionale, dall'esigenza di tutelare i diritti degli altri cittadini, si fondi su un motivo che possa essere ritenuto ricompreso nella sfera dell'ordine pubblico, ai sensi del diritto dell'Unione.

34 La Corte ha sempre sottolineato che, se è pur vero che gli Stati membri restano sostanzialmente liberi di determinare, conformemente alle loro necessità nazionali — che possono variare da uno Stato membro all'altro e da un'epoca all'altra — le esigenze di ordine pubblico e di pubblica sicurezza, resta il fatto che, nel contesto dell'Unione, specie laddove autorizzino una deroga al principio fondamentale della libera circolazione delle persone, tali esigenze devono essere intese in senso restrittivo, di guisa che la loro portata non può essere determinata unilateralmente da ciascuno Stato membro senza il controllo delle istituzioni dell'Unione (v., in particolare, sentenza Jipa, cit., punto 23).

35 In tal senso, la Corte ha precisato che la nozione di ordine pubblico presuppone, in ogni caso, oltre alla perturbazione dell'ordine sociale insita in qualsiasi infrazione della legge, l'esistenza di una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave nei confronti di un interesse fondamentale della società (v., segnatamente, sentenza Jipa, cit., punto 23, nonché la giurisprudenza ivi citata).

36 Il giudice del rinvio si richiama a tal riguardo al carattere di interesse generale rivestito dal compito della pubblica amministrazione volto ad assicurare il gettito dell'erario nonché all'obiettivo di tutela dei diritti degli altri cittadini perseguito dal recupero dei crediti pubblici. Il giudice medesimo presenta, inoltre, il mancato assolvimento del debito tributario da parte della società debitrice nella causa principale quale minaccia nei confronti di un interesse superiore della collettività.

37 Non può essere certamente escluso, a priori, come d'altronde riconosciuto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (v. sentenza Riener c. Bulgaria, cit., § 114-117), che il mancato recupero di crediti tributari possa rientrare nelle esigenze di ordine pubblico. Alla luce delle norme del diritto dell'Unione in materia di libera circolazione dei cittadini dell'Unione, ciò può tuttavia valere solamente in caso di minaccia reale, attuale e sufficientemente grave nei confronti di un interesse fondamentale della società, in considerazione, ad esempio, della rilevanza delle somme interessate ovvero della necessità di repressione dell'evasione fiscale.

38 Inoltre, dato che il recupero dei crediti pubblici, in particolare di quelli riguardanti le imposte, è volto ad assicurare il finanziamento degli interventi dello Stato membro interessato in funzione delle scelte che costituiscono, segnatamente, espressione della sua politica generale in materia economica e sociale (v., in tal senso, sentenza 6 settembre 2011, causa C-398/09, Lady & Kid e a., Racc. pag. I-7375, punto 24), le misure adottate dalla pubblica amministrazione al fine di garantire detto recupero non possono essere considerate, a priori, come adottate esclusivamente a fini economici ai sensi delle disposizioni dell'art. 27, n. 1, della direttiva 2004/38.

39 Tuttavia, i soli elementi che emergono dalla decisione di rinvio, quali ricordati supra al punto 36, non consentono di verificare se le misure del genere di quelle adottate nella causa principale siano state prese sulla base di tali considerazioni e, in particolare, non consentono di concludere nel senso che siano state adottate solamente a fini economici. Spetta al giudice nazionale procedere alle necessarie verifiche a tal riguardo.

40 Alla luce delle suesposte considerazioni, la prima questione dev'essere risolta nel senso che il diritto dell'Unione non osta ad una disposizione legislativa di uno Stato membro che consenta alla pubblica amministrazione di vietare ad un cittadino dello Stato medesimo di lasciare il suo territorio a causa del mancato assolvimento di un debito tributario gravante sulla società di cui detto cittadino sia uno degli amministratori, subordinatamente, tuttavia, alla duplice condizione che la misura di cui trattasi sia volta a rispondere, in presenza di talune circostanze eccezionali eventualmente

risultanti, segnatamente, dalla natura ovvero dall'entità del debito, ad una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave nei confronti di un interesse fondamentale della società e che l'obiettivo così perseguito non risponda solamente a fini economici. Spetta al giudice nazionale verificare che tale duplice condizione sia soddisfatta.

Sulle questioni seconda e terza

41 Con la seconda e con la terza questione, che appare opportuno esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede quali siano le condizioni in presenza delle quali una normativa del genere di quella oggetto della causa principale possa essere considerata proporzionata e in linea con il principio secondo cui le restrizioni alla libertà di circolazione devono essere fondate sul comportamento personale dell'interessato, considerato che, da un lato, esistono strumenti comunitari di assistenza in materia tributaria e, dall'altro, che la normativa de qua è caratterizzata da rigore ed automatismo.

42 A tal riguardo, si deve rammentare che, a termini dell'art. 27, n. 2, della direttiva 2004/38, i provvedimenti adottati per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza devono rispettare il principio di proporzionalità ed essere fondati esclusivamente sul comportamento personale del soggetto interessato. Inoltre, come emerge dalla giurisprudenza richiamata supra al punto 35, il comportamento della persona interessata deve rappresentare una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave per un interesse fondamentale della società. Giustificazioni estranee al singolo caso individuale o attinenti a ragioni di prevenzione generale non possono trovare accoglimento.

43 Ciò premesso, una disposizione legislativa o regolamentare nazionale che attribuisca carattere automatico ad una decisione di divieto di uscita dal territorio dello Stato per il sol fatto dell'esistenza di un debito tributario, senza che venga preso in

considerazione il comportamento personale del soggetto interessato, non risponderebbe alle esigenze del diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza 19 gennaio 1999, causa C-348/96, Calfa, Racc. pag. I-11, punti 27 e 28).

44 Nella causa principale sembra, alla luce della decisione di rinvio, che né le disposizioni del codice di procedura del contenzioso tributario e previdenziale né quelle della ZBLD, sul cui fondamento è stata adottata la decisione dell'amministrazione di vietare al sig. Aladzhov l'uscita dal territorio bulgaro, impongano l'obbligo, in capo all'amministrazione competente, di tener conto del comportamento personale dell'interessato. Certamente, le disposizioni del codice di procedura del contenzioso tributario e previdenziale non sembrano escludere che tale elemento possa essere preso in considerazione, in quanto lasciano alle autorità competenti un margine di discrezionalità laddove prevedono che queste «possono» chiedere l'irrogazione di tale divieto ai sensi della ZBLD. In tale contesto, se è pur vero che a dette autorità non è pregiudicata la possibilità di tener conto del comportamento dell'interessato, si deve rilevare, tuttavia, che disposizioni legislative come quelle oggetto della causa principale non sembrano contenere alcun obbligo del genere di quello precedentemente menzionato, il solo ad essere conforme alle esigenze del diritto dell'Unione.

45 Inoltre, dagli atti trasmessi alla Corte dal giudice del rinvio sembrerebbe che il provvedimento adottato nei confronti del ricorrente si fondi unicamente sull'esistenza del debito tributario della società di cui questi è uno dei co-amministratori e in considerazione di tale solo status, restando esclusa qualsiasi valutazione specifica del comportamento personale dell'interessato e senza alcun riferimento ad una qualsivoglia minaccia che questi costituirebbe per l'ordine pubblico.

46 Tuttavia, non compete alla Corte pronunciarsi sulla compatibilità di misure nazionali con il diritto dell'Unione e spetta al giudice del rinvio effettuare gli accertamenti necessari ai fini della valutazione di tale compatibilità (sentenza Jipa, cit., punto 28).

47 Spetterà parimenti al giudice medesimo, a titolo di controllo del rispetto del principio di proporzionalità, accertare se il divieto di uscita dal territorio sia idoneo a garantire

la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non vada al di là di quanto necessario per il suo raggiungimento (v., in tal senso, sentenza Jipa, cit., punto 29). In tale contesto, anche ammesso che l'impossibilità di recuperare il debito de quo costituisca una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave nei confronti di un interesse fondamentale della società, spetterà al giudice del rinvio verificare, segnatamente, se, privando il sig. Aladzhov della possibilità di esercitare parte della propria attività professionale all'estero e privandolo, in tal modo, di parte dei propri redditi, da un lato, il divieto di cui trattasi sia idoneo e necessario a garantire il recupero dell'imposta che tale misura persegue e, dall'altro, se questa sia necessaria a tal fine. Spetterà parimenti al giudice stesso verificare che non esistano altre misure alternative a quella del divieto di uscita dal territorio che potessero risultare di pari efficacia ai fini del recupero dell'imposta in questione, senza pregiudizio per la libertà di circolazione.

48 Nel novero di tali misure alternative potrebbero eventualmente figurare quelle che le autorità nazionali possono adottare in applicazione, in particolare, della direttiva 2008/55, menzionata dal giudice nazionale. Tuttavia, incombe in ogni caso al giudice medesimo verificare che il credito dello Stato membro interessato ricada nella sfera di applicazione di tale direttiva.

49 Alla luce delle suesposte considerazioni, la seconda e la terza questione devono essere risolte nel senso che, anche ammesso che il provvedimento di divieto di uscita dal territorio, come quello riguardante il sig. Aladzhov nella causa principale, sia stato adottato nel rispetto dei requisiti previsti dall'art. 27, n. 1, della direttiva 2004/38, quelli previsti al n. 2 del medesimo articolo ostano ad una misura di tal genere,

— qualora questa si fondi unicamente sull'esistenza del debito tributario della società di cui detto ricorrente è uno dei co-amministratori e in considerazione di tale solo status, ad esclusione di qualsiasi specifica valutazione del comportamento personale dell'interessato e senza alcun riferimento ad una qualsivoglia minaccia che questi costituirebbe per l'ordine pubblico, e

— qualora il divieto di uscita dal territorio non risulti idoneo a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e vada al di là di quanto necessario ai fini del suo raggiungimento.

Spetta al giudice del rinvio verificare se ciò sia avvenuto nella causa dinanzi ad esso pendente.

Sulle spese

50 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 (Quarta Sezione) dichiara:

1) Il diritto dell'Unione non osta ad una disposizione legislativa di uno Stato membro che consenta alla pubblica amministrazione di vietare ad un cittadino dello Stato medesimo di lasciare il suo territorio a causa del mancato assolvimento di un debito tributario gravante sulla società di cui detto cittadino sia uno degli amministratori, subordinatamente, tuttavia, alla duplice condizione che la misura di cui trattasi sia volta a rispondere, in presenza di talune circostanze eccezionali eventualmente risultanti, segnatamente, dalla natura ovvero dall'entità del debito, ad una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave nei confronti di un interesse fondamentale della società e che l'obiettivo così perseguito non risponda solamente a fini economici. Spetta al giudice nazionale verificare che tale duplice condizione sia soddisfatta.

2) Anche ammesso che un provvedimento di divieto di uscita dal territorio come quello riguardante il sig. Aladzhov nella causa principale sia stato adottato nel rispetto dei requisiti previsti dall'art. 27, n. 1, 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, quelli previsti al n. 2 del medesimo articolo ostano ad una misura di tal genere,

— qualora questa si fondi unicamente sull'esistenza del debito tributario della società di cui detto ricorrente è uno dei co-amministratori e in considerazione di tale solo status, ad esclusione di qualsiasi specifica valutazione del comportamento personale dell'interessato e senza alcun riferimento ad una qualsivoglia minaccia che questi costituirebbe per l'ordine pubblico, e

— qualora il divieto di uscita dal territorio non risulti idoneo a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e vada al di là di quanto necessario ai fini del suo raggiungimento.

Spetta al giudice del rinvio verificare se ciò sia avvenuto nella causa dinanzi ad esso pendente.

Firme