

qualora tale raccomandazione costituisca un presupposto necessario dell'ordine di espulsione.

3. L'art. 3, n. 2, della direttiva n. 64/221, secondo cui la sola esistenza di condanne penali non può automaticamente giustificare le limitazioni della libera circolazione autorizzate dall'art. 48 del trattato per motivi di ordine pubblico e di pubblica sicurezza, va interpretato nel senso che l'esistenza di condanne penali può essere presa in considerazione solo in quanto le circostanze che hanno portato a tali condanne provino un comportamento per-

sonale costituente una minaccia attuale per l'ordine pubblico.

4. Qualora possa giustificare talune limitazioni della libera circolazione delle persone cui si applica il diritto comunitario, il richiamo alla nozione di ordine pubblico, da parte degli organi nazionali, presuppone, in ogni caso, oltre alla perturbazione dell'ordine sociale insita in qualsiasi infrazione della legge, l'esistenza di una minaccia effettiva ed abbastanza grave per uno degli interessi fondamentali della collettività.

Nel procedimento 30/77,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta a questa Corte, in forza dell'art. 177 del trattato CEE, dalla Marlborough Street Magistrates' Court di Londra nella causa dinanzi ad essa pendente fra

REGINA (LA REGINA)

e

PIERRE BOUCHEREAU,

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 3 della direttiva del Consiglio n. 64/221/CEE «per il coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento e il soggiorno degli stranieri giustificati da motivi d'ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica» (GU n. 56, del 4 aprile 1964, pag. 850),

LA CORTE,

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

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

In fatto

Il provvedimento di rinvio e le osservazioni scritte presentate in forza dell'art. 20 dello statuto (CEE) della Corte si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti e il procedimento

1. Il 9 giugno 1976 il lavoratore francese Pierre Bouchereau veniva imputato, dinanzi alla Marlborough Street Magistrates' Court, di possesso illegale di stupefacenti. Il 7 gennaio 1976, egli era già stato condannato una prima volta, per lo stesso reato, da altro giudice londinese.

Avendo il Bouchereau ammesso la propria colpevolezza, la Marlborough Street Magistrates' Court decideva di raccomandare l'espulsione al ministro competente, in conformità a quanto stabilito dall'art. 6 (1) della legge del 1971 relativa all'immigrazione (Immigration Act 1971). Una siffatta raccomandazione non è vincolante per il ministro, ma costituisce un presupposto per l'emanazione, da parte dello stesso, di un ordine di espulsione. Di fatto, le raccomandazioni fatte dal giudice vengono quasi sempre accolte. Secondo il diritto inglese, tuttavia, la raccomandazione d'espulsione dev'essere previamente notificata per iscritto all'imputato per consentirgli di preparare la propria difesa. In esito al procedimento che ha fatto seguito a detta notifica, le parti nella causa principale hanno sollevato taluni problemi d'interpretazione del diritto comunitario, inducendo il giudice della Marlborough Street a sottoporre a questa Corte le seguenti questioni:

•1. Se la raccomandazione di espulsione fatta dal giudice di uno Stato membro al potere esecutivo di detto Stato (raccomandazione che non vincola

detto potere) costituisca un «provvedimento» ai sensi dell'art. 3, nn. 1 e 2, della direttiva CEE 64/221.

2. Se il tenore dell'art. 3, n. 2, della direttiva CEE 64/221, cioè che la «sola» esistenza di condanne penali non può «automaticamente» giustificare l'adozione di provvedimenti per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza, significhi che le precedenti condanne penali hanno rilievo unicamente in quanto rendano manifesta la tendenza, presente o futura, a comportarsi in modo contrario all'ordine pubblico o alla pubblica sicurezza; alternativamente, quale sia il senso da attribuirsi alle espressioni «sola» e «automaticamente» di cui all'art. 3, n. 2, della direttiva 64/221.

3. Se le parole «ordine pubblico» di cui all'art. 48, n. 3, del trattato CEE, a norma del quale le limitazioni dei diritti attribuiti dallo stesso articolo devono essere giustificate, vadano interpretate:

- a) nel senso che esse comprendono la ragion di Stato, anche quando non vi sia minaccia di perturbazione della tranquillità o dell'ordine pubblici; oppure
- b) in un senso più ristretto in cui sia inclusa la nozione di minaccia di perturbazione della tranquillità, dell'ordine o della sicurezza pubblici; ovvero
- c) in qualche altro senso più ampio.

L'ordinanza di rinvio 20 novembre 1976 veniva impugnata dall'imputato per il fatto che il giudice non si era ritenuto competente a concedergli il beneficio del gratuito patrocinio nel procedimento pregiudiziale a Lussemburgo.

Il 17 gennaio 1977, la «Divisional Court» dichiarava in sede di appello che la

concessione del gratuito patrocinio si estendeva al procedimento pregiudiziale dinanzi a questa Corte.

L'ordinanza di rinvio, spedita il 28 febbraio 1977, è pervenuta in cancelleria il 2 marzo successivo.

In forza dell'art. 20 del protocollo sullo statuto (CEE) della Corte di giustizia, hanno presentato osservazioni scritte la Commissione delle Comunità europee, il governo del Regno Unito, la «Metropolitan Police» e l'imputato nella causa principale.

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

II — Le osservazioni presentate in forza dell'art. 20 dello statuto (CEE) della Corte di giustizia

A — Osservazioni della Commissione

La commissione richiama anzitutto le disposizioni comunitarie che limitano l'esercizio del potere discrezionale degli Stati membri quanto ai provvedimenti giustificati da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica. Esse sono costituite dall'art. 48, n. 3, del trattato CEE, dalla direttiva del Consiglio 25 febbraio 1964, n. 64/221/CEE (GU n. 56, del 4 aprile 1964, pag. 850) e dalla direttiva del Consiglio 18 maggio 1972, n. 72/194/CEE, che estende il campo di applicazione della direttiva del 25 febbraio 1964 ai lavoratori che esercitano il diritto di rimanere sul territorio di uno Stato membro dopo avervi occupato un posto di lavoro (GU n. L 121, del 26 maggio 1972, pag. 32).

Prendendo in esame l'espressione «public policy», che corrisponde, nella versione inglese delle disposizioni sopra menzionate, alle espressioni «orde public», «ordine pubblico», «öffentliche Ordnung»,

«openbare orde», «offentlig orden», delle altre versioni delle stesse disposizioni, la Commissione sostiene che nell'art. 48 del trattato CEE tale nozione ricorre in un contesto relativo al diritto pubblico, e ch'essa non può quindi essere interpretata come implicante un potere discrezionale pressoché illimitato. Una siffatta interpretazione sarebbe d'altronde inconciliabile con gli artt. 8, 9, 10 e 11 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e con l'art. 2 del protocollo n. 4 della stessa convenzione, firmato a Strasburgo il 16 settembre 1963: tali norme, infatti, non ammettono restrizioni se non in quanto queste siano necessarie per la tutela degli interessi di cui trattasi «in una società democratica». Anche nella giurisprudenza della Corte di giustizia è stato indicato che la nozione di «ordine pubblico» è, nell'ambito delle sudette disposizioni, più precisa di quanto risulta, a prima vista, dall'espressione inglese «public policy» (sentenza 4 dicembre 1974, causa 41/74, Van Duyn, Racc. pag. 1337; 26 febbraio 1975, causa 67/74, Bonsignore, Racc. pag. 297; 28 ottobre 1975, causa 36/75, Rutili, Racc. pag. 1219; 8 aprile 1976, causa 48/75, Royer, Racc. pag. 507).

Sulla prima questione

Secondo la Commissione, un'interpretazione restrittiva quanto alle deroghe in materia di diritti direttamente attribuiti ad un qualsiasi soggetto dal trattato CEE o da norme emanate per l'attuazione di quest'ultimo esclude, da una parte, un'interpretazione lata della nozione di «ordine pubblico», che limiterebbe gravemente i diritti dei singoli, come pure, dall'altra, un'interpretazione strettamente letterale del termine «provvedimenti» (o «misure»), che escluderebbe dal campo di applicazione della direttiva talune prassi repressive nazionali atte a costituire restrizioni della libera circolazione delle persone. L'interpretazione dell'art. 3, nn. 1 e 2, della direttiva n. 64/221/CEE secondo il metodo comparativo e teleologico conferma che il termine «provve-

dimenti» va inteso in senso ampio. Dall'art. 2, n. 1, infatti, e ancor più precisamente dal preambolo della direttiva, nonché dall'art. 56 del trattato CEE risulta che l'espressione «provvedimenti» (di cui agli artt. 2, n. 1, e 3, nn. 1 e 2, della direttiva) designa qualsiasi disposizione legislativa, regolamentare o amministrativa, e la Corte ha d'altra parte precisato, nella sentenza Rutili, che detta espressione riguarda non solo le leggi e i regolamenti che ciascuno Stato membro ha deciso di adottare per limitare, nell'ambito del proprio territorio, la libera circolazione e il soggiorno dei cittadini degli altri Stati membri, ma anche «i provvedimenti particolari adottati in forza di tali leggi o regolamenti». La nozione di «provvedimento di espulsione» comprende, quindi, non soltanto il potere, proprio dell'esecutivo, di estromettere dallo Stato i cittadini di un altro Stato membro, ma anche tutti gli atti relativi all'esercizio di tale potere, come, fra l'altro, la raccomandazione di un organo giurisdizionale, qualora essa costituisca un presupposto necessario per l'esercizio del potere di cui trattasi e possa essere impugnata unicamente in sede giurisdizionale.

La Commissione sostiene perciò che la prima questione va risolta dichiarando che la raccomandazione d'espulsione fatta dal giudice di uno Stato membro al potere esecutivo di tale Stato (raccomandazione che non vincola l'organo esecutivo, ma costituisce un presupposto per il suo intervento) è un «provvedimento» ai sensi dell'art. 3, nn. 1 e 2, della direttiva n. 64/221/CEE.

Sulla seconda questione

Dal fatto che, nella sentenza *Bonsignore* (causa 67/74) e nelle conclusioni dell'avvocato generale nella causa *Royer* (48/75, Racc. 1976, pag. 525), viene messa in rilievo la necessità che i provvedimenti adottati per motivi d'ordine pubblico siano fondati sul comportamento individuale dell'interessato, la Commissione trae la conseguenza che i precedenti penali possono essere presi in considera-

zione solo in quanto forniscano un'ulteriore prova della circostanza che il comportamento personale dell'interessato rappresenta un grave pericolo per l'ordine pubblico; in altri termini, che detto comportamento dimostra l'esistenza, nell'individuo considerato, di una tendenza, presente o futura, a comportarsi in modo contrario all'ordine pubblico o alla pubblica sicurezza.

Sulla terza questione

Quanto alla nozione di ordine pubblico, la Commissione osserva preliminarmente che ciascuno Stato membro ha una concezione peculiare in proposito, e che non è stata possibile fino a questo momento, l'elaborazione di una definizione comunitaria.

Riferendosi, però, alla direttiva n. 64/221/CEE, che delimita la suddetta nozione, la Commissione rileva che la tossicomania figura nell'elenco tassativo delle malattie che, a norma dell'art. 4 della direttiva stessa, possono giustificare il rifiuto di ingresso nel territorio dello Stato o di rilascio del primo permesso di soggiorno (art. 4, n. 1) in quanto «malattie o infermità che possono mettere in pericolo l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza» (allegato, sub B). Essa sottolinea che, ai sensi dell'art. 4, n. 2, «l'insorgenza di malattie o di infermità successivamente al rilascio del primo permesso di soggiorno non può giustificare il diniego di rinnovo del permesso di soggiorno, né l'allontanamento dal territorio. Secondo la Commissione, sarebbe incompatibile con la natura, lo spirito e la lettera della direttiva la possibilità di far valere, ad esempio nella fattispecie, l'art. 3 al fine di escludere l'applicazione dell'art. 4, n. 2. Dalla giurisprudenza della Corte, ed in particolare dalle surricordate sentenze *Van Duyn* e *Rutili*, nonché dalle conclusioni dell'avvocato generale nella causa *Bonsignore*, risulterebbe inoltre che la nozione di «ordine pubblico» richiamata negli artt. 48 e 56 del trattato CEE è una nozione «ristretta», che non comprende quegli aspetti dell'ordine pubblico per i

quali il potere discrezionale degli Stati membri è escluso in forza di specifiche disposizioni di diritto comunitario, i non dichiarati interessi dello Stato, nonché i settori in cui l'ordine pubblico può essere adeguatamente tutelato mediante l'applicazione di identiche sanzioni ai cittadini dello Stato considerato ed a quelli di altri Stati membri. Detta nozione comprenderebbe, invece, tutti i provvedimenti previsti dalla legge, o altrimenti chiaramente definiti, e necessari alla tutela dell'ordine pubblico o della pubblica sicurezza ovvero alla salvaguardia dei diritti e della libertà in una società democratica, per il caso in cui l'ordine pubblico venga effettivamente ed attualmente minacciato dal comportamento antisociale di un determinato individuo.

La terza questione pregiudiziale andrebbe quindi risolta dichiarando che l'espressione «ordine pubblico» di cui all'art. 48, n. 3, del trattato CEE dev'essere interpretata in un senso ristretto in cui sia inclusa la nozione di «minaccia» di grave perturbazione dell'ordine pubblico o della pubblica sicurezza, in ragione del comportamento personale dell'individuo interessato.

B — Osservazioni della «Metropolitan police»

L'agente della polizia di Londra fa presente che, se pure i procedimenti penali sono promossi, in Inghilterra e nel Galles, in nome del Sovrano in quanto rappresentante del pubblico interesse, in concreto la funzione dell'accusa viene svolta dalla polizia (nel presente caso, dal «Commissioner of the Metropolitan Police»)

Sulla prima questione

La raccomandazione d'espulsione fatta da un giudice del Regno Unito al ministro competente non costituisce un «provvedimento» ai sensi degli artt. 2, n. 1, e 3, n. 1, della direttiva n. 64/221/CEE. Essa non è altro che la notifica, al ministro, del fatto che uno straniero nei cui confronti è possibile emanare un ordine di

espulsione è stato dichiarato colpevole di un reato punibile con pena detentiva. La circostanza che tale raccomandazione venga quasi sempre accolta è irrilevante, come lo è il fatto che in molti casi l'esito della stessa è negativo.

Sulla seconda questione

Nessuna disposizione comunitaria consente di affermare che le precedenti condanne penali possano essere prese in considerazione solo in quanto indichino la tendenza presente o futura, nel soggetto interessato, a violare l'ordine pubblico o minacciare la pubblica sicurezza. L'art. 3, n. 2, della direttiva n. 64/221/CEE tende a garantire che i fatti o gli atti che hanno portato alla condanna costituiscano oggetto di esame e che ogni ulteriore provvedimento restrittivo della libertà di circolazione della persona interessata sia unicamente fondato sul comportamento personale per il quale questa è stata condannata. La tesi secondo cui di tale comportamento personale si potrebbe tener conto solo in quanto riveli una tendenza a violare l'ordine pubblico o minacciare la pubblica sicurezza in avvenire avrebbe l'effetto di rendere impossibile per uno Stato membro l'espulsione di un lavoratore avente la cittadinanza di un altro Stato membro e riconosciuto colpevole della più odiosa violazione dell'ordine pubblico, finché non sia provato che la persona in questione potrebbe, in futuro, violare l'ordine pubblico o minacciare la sicurezza pubblica. Questa soluzione va certamente esclusa, tanto più che la persona cui non sia stata precedentemente inflitta alcuna condanna penale e che violi l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza può essere espulsa, senza alcuna necessità, in tal caso, di prendere in considerazione il futuro pericolo ch'essa rappresenti per la società.

Sulla terza questione

La nozione di «ordine pubblico» (public policy), di cui all'art. 48, n. 3, del trattato ha contenuto più ampio che non quella di «pubblica sicurezza», che altrimenti

non verrebbe espressamente richiamata. Se è vero che gli Stati membri non possono determinare unilateralmente la portata della nozione di «ordine pubblico», senza il controllo delle istituzioni comunitarie (sentenza 4 dicembre 1974, causa 41/74, Van Duyn, Racc. pag. 1350), essi non sono cionondimeno tenuti a restringerla alla nozione di pubblica sicurezza o a quella di diritto penale, potendole invece attribuire un contenuto press'a poco analogo a quello di «pubblico interesse» (public good).

C — Osservazioni del governo del Regno Unito

Sulla prima questione

La prima questione presenta due aspetti:

- a) se una decisione giurisdizionale possa costituire un «provvedimento» ai sensi dell'art. 3, nn. 1 e 2, della direttiva n. 64/221/CEE;
- b) se la semplice «raccomandazione» fatta da un organo giurisdizionale costituisca un provvedimento del genere.

Il governo del Regno Unito sostiene:

- a) che la decisione di un organo giurisdizionale nazionale non può costituire un «provvedimento» nel senso suddetto, e
- b) che, comunque, una semplice raccomandazione di un siffatto organo non può essere considerata come un provvedimento in tal senso.

Quanto al primo punto, risulta a suo avviso dalla direttiva n. 64/221/CEE, ed in particolare dal primo «considerando» della stessa, che la nozione di «provvedimenti ... adottati dagli Stati membri» (art. 2, n. 1) riguarda le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative. Nel testo della direttiva, nulla fa pensare che ci si riferisca anche alle decisioni giurisdizionali, tanto più che, se i giudici di uno Stato membro rifiutassero di dare piena esecuzione ai nn. 1 e 2 dell'art. 3, contro tale Stato potrebbe essere instaurato un procedimento per inadempimento, ex art. 169 del trattato CEE; ciò

metterebbe in pericolo l'autonomia del potere giudiziario, ritenuta essenziale in tutti gli Stati membri.

Quanto al secondo punto, dovrebbe farsi una distinzione tra la funzione esecutiva spettante al governo del Regno Unito e la funzione puramente consultiva svolta dai giudici di tale Stato nel raccomandare l'espulsione.

In proposito, il governo del Regno Unito ha fornito le seguenti precisazioni:

- poiché il ministro ha pieni poteri quanto alla decisione finale, la semplice raccomandazione d'espulsione fatta dal giudice non estingue il diritto di dimora nel Regno Unito;
- nell'adottare la decisione finale, il ministro dovrà tener conto delle limitazioni imposte dal diritto comunitario e, qualora risulti che l'espulsione sarebbe in contrasto con le disposizioni di tale diritto, egli si asterrà dall'emanare il relativo ordine; in ogni caso la sua decisione è soggetta al controllo giurisdizionale;
- il ministro prende eventualmente in considerazione elementi estranei alla cognizione del giudice che ha fatto la raccomandazione, ed in particolare qualsiasi modifica intervenuta nella situazione dell'interessato dopo tale raccomandazione; in proposito, il ministro dispone di poteri inquisitori più incisivi e più ampi di quelli spettanti agli organi giurisdizionali;
- il ministro potrà inoltre, per via diplomatica, effettuare accertamenti presso lo Stato di origine dell'interessato.

Sottolineando poi che la raccomandazione da parte del giudice non è un presupposto necessario dell'ordine di espulsione — che potrà essere emesso motu proprio dal ministro, se questi lo ritenga conforme al pubblico interesse — il governo del Regno Unito fa valere che la semplice raccomandazione dell'organo giurisdizionale esprime unicamente il parere di tale organo circa l'opportunità dell'espulsione. Essa rappresenta soltanto uno degli elementi — avente certo tutta

la sua importanza — di cui il ministro tiene conto per la sua decisione finale.

Non avendo alcun carattere vincolante, detta raccomandazione non può costituire un «provvedimento» ai sensi dei nn. 1 e 2 dell'art. 3 della direttiva n. 64/221/CEE. Ciò non significa, tuttavia, che il giudice nazionale possa ignorare quanto disposto da tali norme. Dalle summenzionate sentenze Van Duyn e Bonsignore risulta chiaramente che esse hanno efficacia diretta ed attribuiscono ai cittadini degli Stati membri diritti che i giudici nazionali sono tenuti a tutelare.

Sulla seconda questione

Il riferimento alla «sola esistenza di condanne penali» nell'art. 3, n. 2, indica — secondo il governo del Regno Unito — che uno Stato membro non può espellere dal proprio territorio un cittadino di un altro Stato membro unicamente in base al fatto che la persona di cui trattasi ha precedenti penali. Nelle sentenze Rutili e Bonsignore è stato sottolineato, a proposito del «comportamento personale» di cui all'art. 3, n. 1, che i provvedimenti di allontanamento sono giustificati solo qualora la presenza o il comportamento dell'interessato costituiscano una minaccia effettiva ed abbastanza grave per l'ordine pubblico. La circostanza che una persona sia stata dichiarata colpevole di un reato non è, tuttavia, assolutamente inconferente quanto alla valutazione del comportamento personale della stessa. La natura e la gravità del reato, le circostanze in cui esso è stato commesso, il tempo trascorso dall'epoca del fatto possono costituire altrettanti indizi quanto al comportamento futuro dell'individuo, e in particolare quanto alla probabilità ch'egli si renda colpevole di nuovi illeciti penali. Se è vero, com'è stato indicato dalla Corte nelle sentenze Royer (8 aprile 1976, causa 48/75, Racc. pag. 497) e Watson (7 luglio 1976, causa 118/75, Racc. pag. 1185) che talune infrazioni sono troppo lievi per giustificare un provvedimento di allontanamento, si deve però riconoscere altresì che, qualora un individuo sia stato dichia-

rato reo di una infrazione grave e le circostanze facciano temere la recidiva da parte sua, lo Stato membro interessato può adottare un provvedimento di allontanamento.

Rilevando che, nella sentenza Bonsignore (causa 67/74), la Corte ha affermato che «un provvedimento d'espulsione può venir adottato soltanto per minacce all'ordine pubblico ed alla pubblica sicurezza» (breaches of the peace and public order) «che potrebbero essere poste in atto dall'individuo nei cui confronti il provvedimento stesso è stato emanato», il governo britannico osserva quanto segue:

- nel Regno Unito, le «breaches of the peace» sono unicamente infrazioni penali; ora, dalla sentenza Van Duyn si desume che un determinato comportamento può essere contrario all'ordine pubblico (public policy) senza tuttavia costituire un illecito penale;
- esistono casi in cui le minacce per l'ordine pubblico e per la pubblica sicurezza non derivano da un'attività della persona interessata, ma sono causate o occasionate dalla sua presenza nello Stato membro interessato.

Il governo del Regno Unito propone che venga ripresa la formula della sentenza *Rutili*: «i diritti dei cittadini degli Stati membri di entrare nel territorio di un altro Stato membro, di soggiornarvi e di spostarsi nell'ambito di esso, possono venir limitati solo nell'ipotesi in cui la loro presenza od il loro comportamento costituisca una minaccia effettiva ed abbastanza grave per l'ordine pubblico». L'espressione «la sola esistenza di condanne penali», usata nell'art. 3, n. 1, indica che un provvedimento di espulsione non può essere fondato unicamente sull'esistenza di una condanna penale a carico dell'individuo interessato; dalla nozione di «comportamento personale», richiamata nella stessa disposizione, risulta invece che l'ordine di espulsione è giustificato solo qualora la presenza o il comportamento della persona di cui trattasi costituisca una minaccia effettiva ed abbastanza grave per

l'ordine pubblico o per la pubblica sicurezza.

Sulla terza questione

Riferendosi alla sentenza Van Duyn (causa 41/74, Racc. pag. 1351), il governo del Regno Unito sostiene che, nel settore della droga e degli stupefacenti, «le circostanze specifiche possono variare da un paese all'altro», di guisa che quanto costituisce un'infrazione grave in uno Stato membro può rappresentare un'infrazione soltanto lieve in un altro. Gli Stati membri dispongono, in materia, di un certo margine di discrezionalità quanto al richiamo alla nozione di ordine pubblico.

Dalla sentenza Van Duyn risulta inoltre che quella di «ordine pubblico» (public policy) è una nozione da intendersi in senso lato, includendovi i provvedimenti adottati per reprimere attività che, senza costituire violazione dell'ordine pubblico in senso stretto (public peace and public order) o della pubblica sicurezza, sono semplicemente «antisociali».

Secondo il governo del Regno Unito, questa concezione non rende comunque legittimo il richiamo alla nozione di ordine pubblico per qualunque interesse statale. Le istituzioni comunitarie dovranno quindi esercitare la propria vigilanza sui provvedimenti adottati da uno Stato membro per ragioni di natura economica. La nozione di ordine pubblico non può essere ulteriormente precisata, né ciò è necessario, dovendo ciascun caso costituire oggetto di specifico esame.

D — Osservazioni del Bouchereau

Sulla prima questione

La raccomandazione d'espulsione è, a suo avviso, un «provvedimento» ai sensi dell'art. 3, nn. 1 e 2, della direttiva n. 64/221/CEE. Nella sentenza Rutili (28 ottobre 1975, Racc. pag. 1230), la Corte di giustizia ha precisato che l'espressione «fatte salve le limitazioni giustificate da motivi d'ordine pubblico...», di cui al-

l'art. 48 del trattato, riguarda non soltanto le leggi ed i regolamenti emanati da ciascuno Stato membro per limitare la libera circolazione ed il soggiorno dei cittadini degli altri Stati membri, ma anche «i provvedimenti particolari adottati in forza di tali leggi o regolamenti».

La raccomandazione d'espulsione fatta dal giudice è un elemento essenziale, in mancanza del quale, nella fattispecie, l'organo esecutivo non avrebbe la facoltà di estromettere l'imputato dal territorio dello Stato. Trattasi, perciò, effettivamente di un «provvedimento».

Sulla seconda questione

Precedenti condanne penali possono avere rilevanza solo in quanto manifestino la tendenza, presente o futura, dell'interessato a comportarsi in modo contrario all'ordine pubblico o alla pubblica sicurezza.

L'attività criminosa di un individuo costituisce naturalmente un aspetto del suo comportamento personale ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva n. 64/221/CEE, ma qualora si ammettesse che una condanna penale, a prescindere da qualsiasi tendenza presente o futura a commettere un nuovo reato, è sufficiente a giustificare l'espulsione, ne conseguirebbe che la tutela dell'ordine pubblico verrebbe a costituire uno strumento per la repressione degli illeciti penali più che per la protezione dello Stato.

Citando le conclusioni dell'avvocato generale nella causa Bonsignore (Racc. 1975, pag. 311), l'imputato nella causa principale assume esser stato nelle intenzioni degli autori della direttiva che, a prescindere da qualsiasi condanna, «le autorità nazionali potessero adottare un provvedimento di espulsione esclusivamente nell'ipotesi in cui il comportamento personale del cittadino comunitario, reo di un'infrazione, abbia costituito o rischi di costituire in futuro una minaccia tale, per l'ordine pubblico nazionale, che la presenza del reo nel territorio del paese ospitante

diviene intollerabile». Per di più, anche qualora dai precedenti penali di una persona si potessero trarre illazioni quanto al suo comportamento futuro, l'espulsione sarebbe comunque ammissibile solo nella misura in cui tale provvedimento di estremo rigore sia sempre proporzionato alla gravità dell'infrazione considerata.

Sulla terza questione

Secondo l'imputato nella causa principale, la nozione di «ordine pubblico» (public policy) cui si riferisce l'art. 48, n. 3, del trattato va interpretata in senso stretto, includendovi la minaccia di perturbazione della tranquillità, dell'ordine o della sicurezza pubblici (breaches of public peace, order or security). Ciò risulta,

a suo avviso, dalla giurisprudenza di questa Corte in merito all'interpretazione restrittiva da darsi alle deroghe ammesse quanto al principio della libera circolazione delle persone.

L'imputato nella causa principale (con l'avv. Alan Newman, del foro di Londra), il governo del Regno Unito (rappresentato dal proprio agente sig. Peter Gibson) e la Commissione delle Comunità europee (rappresentata dal proprio agente sig. Anthony McClellan) hanno svolto le loro osservazioni orali nell'udienza del 5 luglio 1977.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni nell'udienza del 28 settembre 1977.

In diritto

- 1 Con ordinanza 20 novembre 1976, pervenuta in cancelleria il 2 marzo 1977, la Marlborough Street Magistrates' Court di Londra ha sottoposto a questa Corte tre questioni vertenti sull'interpretazione dell'art. 48 del trattato e di talune disposizioni della direttiva del Consiglio 25 febbraio 1974, n. 64/221/CEE, per il coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento e il soggiorno degli stranieri, giustificati da motivi d'ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica (GU del 4. 4. 1964, pag. 850);
- 2 le suddette questioni sono state sollevate nell'ambito di un procedimento penale instaurato a carico di un lavoratore francese che, dal maggio 1975, esercita attività lavorativa subordinata nel Regno Unito e che, nel giugno 1976, è stato dichiarato reo di possesso illegale di stupefacenti, reato punibile a norma della legge del 1971 sull'abuso di tali sostanze (Misuse of Drugs Act);
- 3 il 7 gennaio 1976, l'imputato ammetteva, dinanzi ad altro giudice, di essersi reso colpevole di un identico reato; a tale riguardo veniva disposta, nei suoi confronti, la sospensione condizionale della pena (conditional discharge) per un periodo di 12 mesi;

- 4 il suddetto giudice, la Marlborough Street Magistrates' Court, valendosi delle facoltà attribuitegli dall'art. 6 (1) della legge del 1971 sull'immigrazione (Immigration Act), dichiarava la propria intenzione, notificata all'interessato, di raccomandare al ministro l'espulsione dell'imputato; questi eccepeva che l'art. 48 del trattato CEE e le disposizioni della direttiva n. 64/221 ostavano, nella fattispecie, alla raccomandazione d'espulsione;
- 5 il giudice nazionale, ritenendo che la controversia implica questioni d'interpretazione del diritto comunitario, ha effettuato il rinvio pregiudiziale a questa Corte, in forza dell'art. 177 del trattato.

Sulla prima questione

- 6 Con la prima questione si chiede se «la raccomandazione di espulsione fatta dal giudice di uno Stato membro al potere esecutivo di tale Stato (raccomandazione che non vincola detto potere) costituisca un "provvedimento" ai sensi dell'art. 3, nn. 1 e 2, della direttiva 64/221»;
- 7 la questione mira, cioè, ad accertare se un giudice che, in forza del diritto interno, sia competente a raccomandare all'autorità amministrativa l'espulsione di un cittadino di un altro Stato membro (raccomandazione che non è tuttavia vincolante per detta autorità) debba tener conto, già nella fase del procedimento che rientra nella sua competenza, delle limitazioni poste dal trattato e dalla direttiva n. 64/221 per quanto riguarda l'esercizio dei poteri riservati in materia agli Stati membri.
- 8 Come risulta dalle osservazioni presentate dal Regno Unito in forza dell'art. 20 dello statuto (CEE) della Corte di giustizia, la questione formulata dal giudice a quo presenta due aspetti distinti, dovendosi accertare se l'atto di un organo giurisdizionale possa essere considerato un «provvedimento» ai sensi della direttiva e, in caso affermativo, se la semplice raccomandazione fatta da un organo del genere possa costituire un «provvedimento» ai sensi della stessa direttiva.

a) Sul primo punto

- 9 A norma dell'art. 2 della direttiva n. 64/221, questa riguarda i «provvedimenti» (measures, Vorschriften, dispositions, bestemmelser, voorschriften) relativi

all'ingresso nel territorio, al rilascio o al rinnovo del permesso di soggiorno, o all'allontanamento dallo stesso territorio, adottati dagli Stati membri per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica;

- 10 ai sensi dell'art. 3, nn. 1 e 2, della stessa direttiva, i «provvedimenti» (measures, Maßnahmen, mesures, forholdsregler, maatregelen) di ordine pubblico o di pubblica sicurezza devono essere adottati esclusivamente in relazione al comportamento personale dell'individuo nei riguardi del quale essi vengono applicati, e la sola esistenza di condanne penali non può automaticamente giustificare l'adozione.
- 11 Il governo del Regno Unito, pur dichiarando di ammettere senza riserve che le disposizioni di cui ai nn. 1 e 2 del suddetto art. 3 hanno efficacia diretta e attribuiscono, ai singoli, diritti che i giudici nazionali devono tutelare, «di guisa che i giudici degli Stati membri non possono ignorare tali disposizioni nel definire le controversie ad essi sottoposte ed in cui le disposizioni stesse siano rilevanti», sostiene tuttavia che l'atto di un organo giurisdizionale non può costituire un «provvedimento» (measure) ai sensi del summenzionato art. 3;
- 12 in proposito, esso fa valere che dall'identità del termine inglese «measures», usato tanto nell'art. 2 quanto nell'art. 3, deve inferirsi ch'esso ha necessariamente lo stesso significato in entrambi i casi, e che dal preambolo della direttiva emerge che, nell'art. 2, detto termine riguarda esclusivamente le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative e non si riferisce, quindi, agli atti di organi giurisdizionali.
- 13 Dal raffronto con le altre versioni linguistiche dei testi di cui trattasi risulta che negli stessi, ad eccezione di quello italiano, i termini ricorrenti nei due articoli in questione sono diversi, di guisa che dalla terminologia usata non possono trarsi conseguenze sul piano giuridico;
- 14 le varie versioni linguistiche di un testo comunitario vanno interpretate in modo uniforme e perciò, in caso di divergenza fra le versioni stesse, la disposizione in questione dev'essere intesa in funzione del sistema e delle finalità della normativa di cui essa fa parte.
- 15 La direttiva n. 64/221, che coordina, per quanto riguarda i cittadini degli altri Stati membri, i vari regimi nazionali in materia di polizia degli stranieri, mira

a tutelare detti cittadini contro qualsiasi atto, inerente all'esercizio dei poteri derivanti dalla deroga relativa alle limitazioni giustificate da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica, che vada oltre quanto è necessario a giustificare un'eccezione al principio fondamentale della libera circolazione delle persone;

- 16 è importante che, nelle varie fasi del procedimento per l'emanazione dell'eventuale ordine di espulsione, detta tutela possa essere garantita dagli organi giurisdizionali, qualora essi intervengano nell'elaborazione di un atto del genere;
- 17 ne consegue che la nozione di «provvedimento» comprende l'atto emanante da un giudice cui spetti, per legge, la facoltà di raccomandare, in taluni casi, l'espulsione di un cittadino di un altro Stato membro;
- 18 di conseguenza, nel formulare tale raccomandazione, detto giudice deve garantire la corretta applicazione della direttiva e tener conto dei limiti ch'essa impone all'attività degli organi degli Stati membri;
- 19 questa considerazione coincide, d'altronde, col punto di vista espresso dal governo del Regno Unito, secondo cui esso non intende sostenere che i giudici degli Stati membri possano ignorare le disposizioni dell'art. 3, nn. 1 e 2, nel definire le controversie ad essi sottoposte ed in cui le disposizioni hanno efficacia diretta e attribuiscono ai cittadini degli Stati membri dei diritti che i giudici nazionali devono tutelare».

b) Sul secondo punto

- 20 Quanto al secondo aspetto della prima questione, il governo del Regno Unito sostiene che una semplice raccomandazione non può costituire un «provvedimento» ai sensi dell'art. 3, nn. 1 e 2, della direttiva n. 64/221, poiché solo per il successivo ordine del ministro può essere esatta tale qualificazione.
- 21 Costituisce un «provvedimento» ai sensi della direttiva qualsiasi atto avente incidenza sul diritto, spettante alle persone che rientrano nella sfera d'applicazione dell'art. 48 del trattato, di recarsi e di dimorare liberamente negli Stati membri alle stesse condizioni che vigono per i cittadini dello Stato membro ospitante;

- 22 la raccomandazione cui si riferisce la questione formulata dal giudice nazionale costituisce, nell'ambito del procedimento contemplato dall'art. 3 (6) dell'Immigration Act 1971, una fase obbligatoria dell'iter da seguire per giungere ad un eventuale ordine di espulsione ed un presupposto necessario di tale atto;
- 23 inoltre, nell'ambito dello stesso procedimento, essa ha l'effetto di consentire che l'interessato venga privato della libertà personale e, in ogni caso, rappresenta un fattore di giustificazione della successiva decisione del potere esecutivo di emanare l'ordine di espulsione;
- 24 detta raccomandazione incide quindi sul diritto di libera circolazione e costituisce un «provvedimento» ai sensi dell'art. 3 della direttiva.

Sulla seconda questione

- 25 Con la seconda questione si chiede se «il tenore dell'art. 3, n. 2, della direttiva CEE 64/221, cioè che la “sola” esistenza di condanne penali non può “automaticamente” giustificare l'adozione di provvedimenti per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza, significhi che le precedenti condanne penali hanno rilievo unicamente in quanto rendano manifesta la tendenza, presente o futura, a comportarsi in modo contrario all'ordine pubblico o alla pubblica sicurezza, alternativamente, quale sia il senso da attribuirsi alle espressioni “sola” e “automaticamente” di cui all'art. 3, n. 2, della direttiva 64/221.»;
- 26 secondo quanto risulta dall'ordinanza di rinvio, il problema consiste nello stabilire se, come ha sostenuto l'imputato dinanzi al giudice nazionale, «le precedenti condanne penali hanno rilievo unicamente in quanto rendono manifesta l'intenzione presente o futura di comportarsi in modo contrario all'ordine pubblico o alla pubblica sicurezza» ovvero se, come ha sostenuto l'accusa, «il giudice non può raccomandare l'espulsione per motivi di ordine pubblico unicamente basandosi su una precedente condanna, ma può tener conto della precedente condotta dell'imputato che ha dato luogo alla precedente condanna».
- 27 Quanto disposto dall'art. 3, n. 2, della direttiva secondo cui «la sola esistenza di condanne penali non può automaticamente giustificare l'adozione di tali provvedimenti», va inteso nel senso che gli organi nazionali sono tenuti ad effettuare una valutazione specifica, sotto il profilo degli interessi inerenti alla tutela dell'ordine pubblico, valutazione che non coincide necessariamente con quelle che hanno portato alla condanna penale;

- 28 ne consegue che l'esistenza di condanne penali può essere presa in considerazione solo in quanto le circostanze che hanno portato a tali condanne provino un comportamento personale costituente una minaccia attuale per l'ordine pubblico;
- 29 benché, in generale, l'accertamento di una minaccia di tal natura implichi il fatto che nell'individuo interessato esiste la tendenza a persistere nel suddetto comportamento, non è escluso che la sola condotta tenuta in passato costituisca una siffatta minaccia per l'ordine pubblico;
- 30 spetta agli organi amministrativi ed eventualmente ai giudici nazionali decidere in proposito, caso per caso, tenendo conto della particolare situazione giuridica delle persone cui si applica il diritto comunitario, nonché dell'importanza fondamentale del principio della libera circolazione delle persone.

Sulla terza questione

- 31 Con la terza questione si chiede se le parole «ordine pubblico» (public policy) di cui all'art. 48, n. 3, del trattato, vadano interpretate: nel senso che esse comprendono la ragion di Stato (reasons of State), anche quando non vi sia minaccia di perturbazione della tranquillità o dell'ordine pubblici (breach of the public peace or order), oppure in un senso più ristretto in cui sia inclusa la nozione di minaccia di perturbazione della tranquillità, dell'ordine o della sicurezza pubblici (threatened breach of the public peace, order or security), ovvero in qualche altro senso più ampio;
- 32 a prescindere dagli aspetti terminologici, la questione mira ad accertare come vada intesa la nozione di «ordine pubblico» cui si riferisce l'art. 48.
- 33 Nella sentenza 4 dicembre 1974 (causa 41/74, Van Duyn, Racc. pag. 1350), questa Corte ha sottolineato che la nozione d'ordine pubblico nel contesto comunitario, specie in quanto autorizza una deroga al principio fondamentale della libera circolazione dei lavoratori, va intesa in senso stretto col risultato d'escludere qualsiasi valutazione unilaterale da parte dei singoli Stati membri senza il controllo delle istituzioni comunitarie;
- 34 nella stessa sentenza è stato tuttavia posto in rilievo che le circostanze specifiche che potrebbero giustificare il richiamo alla nozione di ordine pubblico

possono variare da un paese all'altro e da un'epoca all'altra e che, perciò, è necessario lasciare, in questa materia, alle competenti autorità nazionali un certo potere discrezionale entro i limiti imposti dal trattato e dalle norme emanate per la sua attuazione;

- 35 qualora possa giustificare talune limitazioni della libera circolazione delle persone cui si applica il diritto comunitario, il richiamo alla nozione di ordine pubblico, da parte degli organi nazionali, presuppone, in ogni caso, oltre alla perturbazione dell'ordine sociale insita in qualsiasi infrazione della legge, l'esistenza di una minaccia effettiva ed abbastanza grave per uno degli interessi fondamentali della collettività.

Sulle spese

- 36 Le spese sostenute dal governo del Regno Unito e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione;
- 37 nei confronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato nel corso della causa pendente dinanzi al giudice a quo, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni sottoposte dalla Marlborough Street Magistrates' Court con ordinanza 20 novembre 1976, dichiara:

- 1° Costituisce un «provvedimento» ai sensi dell'art. 3, nn. 1 e 2, della direttiva n. 64/221 qualsiasi atto avente incidenza sul diritto, spettante alle persone che rientrano nella sfera d'applicazione dell'art. 48 del trattato, di recarsi e di dimorare liberamente negli Stati membri alle stesse condizioni che vigono per i cittadini dello Stato membro ospitante. Tale nozione comprende l'atto emanante da un giudice cui spetti, per legge, la facoltà di raccomandare, in taluni casi, l'espulsione di un cittadino di un altro Stato membro, qualora tale raccomandazione costituisca un presupposto necessario dell'ordine di espulsione.

- 2° L'art. 3, n. 2, della direttiva n. 64/221, secondo cui la sola esistenza di condanne penali non può automaticamente giustificare le limitazioni della libera circolazione autorizzate dall'art. 48 del trattato per motivi di ordine pubblico e di pubblica sicurezza, va interpretato nel senso che l'esistenza di condanne penali può essere presa in considerazione solo in quanto le circostanze che hanno portato a tali condanne provino un comportamento personale costituente una minaccia attuale per l'ordine pubblico.
- 3° Qualora possa giustificare talune limitazioni della libera circolazione delle persone cui si applica il diritto comunitario, il richiamo alla nozione di ordine pubblico, da parte degli organi nazionali, presuppone, in ogni caso, oltre alla perturbazione dell'ordine sociale insita in qualsiasi infrazione della legge, l'esistenza di una minaccia effettiva ed abbastanza grave per uno degli interessi fondamentali della collettività.

Kutscher	Sørensen	Bosco	Donner	Mertens de Wilmars
Pescatore	Mackenzie Stuart	O'Keeffe	Touffait	

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 27 ottobre 1977.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

H. Kutscher

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN-PIERRE WARNER DEL 28 SETTEMBRE 1977¹

*Signor presidente,
signori giudici,*

nel presente procedimento questa Corte dovrà ancora una volta interpretare, sotto determinati aspetti, le norme di diritto

comunitario in forza delle quali gli Stati membri hanno la facoltà di derogare, per «motivi d'ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica», ai principi generali contemplati dal trattato CEE quanto alla parità di trattamento dei citta-

¹ - Traduzione dall'inglese.