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 1977[1]

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.

dini degli Stati membri e, in un campo più specifico, alla libera circolazione dei lavoratori nell'ambito della Comunità. La portata di tali deroghe è stata già parzialmente definita nelle sentenze da voi emesse nelle cause 41/74 (Van Duyn/Home Office, Racc. 1974, parte II, pag. 1337), 67/74 (Bonsignore/Stadt Köln, Racc. 1975, pag. 297), 36/75 (Rutili/Ministre de l'intérieur, Racc. 1975, pag. 1219), 48/75 (Royer, Racc. 1976, pag. 497), 118/75 (Watson e Belmann, Racc. 1976, pag. 1185) e, in epoca più recente, nella causa 8/77 (Sagulo, Brenca e Bakhouche, sentenza 14 luglio 1977, ancora inedita).

Nel caso ora in esame, il rinvio pregiudiziale è stato effettuato da un giudice del distretto metropolitano di Londra (la Marlborough Street Magistrates' Court) in una causa penale dinanzi ad esso pendente a carico di tale Pierre Roger André Bouchereau, cittadino francese, di anni 21, il quale, dal maggio 1975, a parte un breve periodo di disoccupazione all'epoca del suo arresto nel marzo 1976, ha lavorato nel Regno Unito come meccanico.

In detto Stato vige una legge, il *Misuse of Drugs Act 1971,* recante disposizioni — come dice il suo titolo — «in merito alle sostanze stupefacenti pericolose o comunque nocive e affini e per gli scopi connessi», legge che ha sostituito le disposizioni precedentemente in vigore nel Regno Unito sull'abuso di stupefacenti. A norma dell'art. 5 di questo testo, è illegale — salve alcune eccezioni irrilevanti nella fattispecie — il possesso di determinati tipi di stupefacenti. In due occasioni, imputato dinanzi a giudici penali di Londra, il Bouchereau ammetteva di aver commesso reati previsti dal suddetto articolo: la prima volta il 7 gennaio 1976, quando riconosceva, dinanzi alla Marylebone Magistrates' Court, di aver illegalmente detenuto, il 10 dicembre 1975, piccole quantità di metil-anfetamina e di cannabis. Per questo reato, egli beneficiava della sospensione condizionale della pena detentiva per 12 mesi e veniva condannato a 5 sterline di spese. Gli effetti di tale sospensione, secondo il diritto penale inglese, consistono — per riassumere — nel fatto che l'esecuzione della pena inflitta per un dato reato non ha luogo, a meno che il condannato commetta un altro reato nel termine indicato dalla sentenza in cui viene ordinata la sospensione. In tal caso egli può essere punito per entrambi i reati (ved. art. 7 del Powers of Criminal Courts Act 1973, subentrato alle norme precedentemente vigenti, che risalivano al 1948). Il 10 marzo 1976, il Bouchereau veniva trovato di nuovo in possesso illegale di stupefacenti: 28 pastiglie di LSD e 3 pacchetti di sale di anfetamina. Dinanzi alla Marlborough Street Magistrates' Court, il 9 giugno 1976, egli ammetteva la propria colpevolezza, ma non veniva condannato, né per quest'ultimo, né per il precedente reato, avendo il giudice deciso di soprassedere alla propria pronunzia per valutare se si dovesse raccomandare l'espulsione del sig. Bouchereau.

Il potere di raccomandare l'espulsione di uno straniero è attribuito al giudice, nel Regno Unito, dall'*Immigration Act 1971.* Anche questa legge sostituisce norme anteriori, risalenti al 1914, secondo cui il controllo degli stranieri rientrava, nel Regno Unito, nella «royal prerogative»: in altri termini, era regolato dalla «common law».

La nuova legge del 1971 contiene due disposizioni distinte che stabiliscono le circostanze in cui una persona «può essere espulsa dal Regno Unito». La prima è l'art. 3 (5), a norma del quale il «non indigeno» («not patrial») (cioè la persona che non sia un suddito britannico («British subject») avente diritto di soggiorno nel Regno Unito) può essere oggetto di un provvedimento di espulsione:

«a) qualora, avendo solo un permesso limitato d'ingresso o di soggiorno, non rispetti una condizione cui era subordinato il permesso o si trattenga oltre il termine indicato nel permesso stesso; oppure

b) se il ministro ritiene che l'espulsione sia conforme al pubblico interesse (conducive to the public good); oppure

c) se un altro membro della sua famiglia venga o sia stato espulso».

È ovvio che l'interpretazione di questa norma è soggetta a notevoli adattamenti qualora si tratti di un cittadino di un altro Stato membro della Comunità. Ma posso fare a meno di esaminare ora, dettagliatamente, tale problema, perché la presente fattispecie non è tra quelle cui si applica l'art. 3 (5).

La seconda disposizione, rilevante nel nostro caso, è l'art. 3 (6), il quale recita:

«Salvo restando quanto dispone il n. 5 di cui sopra, il non indigeno potrà essere espulso dal Regno Unito qualora, avendo compiuto diciassette anni, sia condannato per un reato punibile con pena detentiva e in occasione della condanna ne sia raccomandata l'espulsione da un giudice autorizzato a farlo a norma della presente legge».

I giudici cui la legge attribuisce il potere di raccomandare l'espulsione sono indicati nell'art. 6 (1). In sostanza si tratta degli organi giurisdizionali competenti a condannare la persona interessata per un reato del tipo suddetto.

La competenza ad emettere l'ordine di espulsione vero e proprio è definita nell'art. 5 (1) della legge. Essa spetta al ministro, ed i relativi poteri possono essere esercitati «quando una persona può essere espulsa ai sensi dell'art. 3 (5) o (6)».

Il regime delle impugnazioni è diverso a seconda che il caso di specie rientri nelle previsioni dell'art. 3 (5) o dell'art. 3 (6).

Qualora si tratti di un caso previsto dall'art. 3 (5), la legge stabilisce che, prima dell'emanazione d'un ordine di espulsione, deve intervenire una «decisione» in tal senso del ministro competente. Contro tale decisione, la legge offre la possibilità di ricorrere in prima istanza ad un «Adjudicator» e, in seconda istanza, allo «Immigration Appeal Tribunal». In certi casi, quest'ultimo può essere adito direttamente. L'ordine di espulsione non può emettersi prima che siano stati esperiti tutti i possibili rimedi. In sede d'impugnazione, l'Adjudicator e il Tribunal possono riesaminare tutti gli aspetti della questione, ivi compresa l'opportunità di emettere l'ordine di espulsione (ved. artt. 12 e 15 della legge, nonché la recente sentenza della Queen's Bench Divisional Court, nella causa Regina/Immigration Appeal Tribunal, Ex parte Ekrem Mehmet, [1977] 1 W.L.R. pag. 795). L'art. 15 (3) della legge stabilisce una deroga per il caso in cui la decisione di emettere un ordine di espulsione sia motivata nel senso che l'allontanamento dell'interessato «è conforme al pubblico interesse, per ragioni attinenti alla sicurezza dello stato o ai rapporti fra il Regno Unito ed un altro paese, o per altre ragioni di natura politica». In tal caso non è ammesso il ricorso ad un Adjudicator o all'Immigration Appeal Tribunal, ma è invece previsto un procedimento non disciplinato dalla legge, nel quale la questione è rimessa ad un collegio avente funzioni consultive nei confronti del ministro (ved. in proposito, causa Regina/Secretary of State for Home Affairs, Ex parte Hosenball, [1977] 1 W.LR. pag. 766). Naturalmente, gli Adjudicators, l'Immigration Appeal Tribunal e lo stesso ministro sono sempre soggetti al controllo giurisdizionale della High Court, che può manifestarsi, in particolare, nell'emissione di un «order of certiorari». Questo ha come effetto l'annullamento delle decisioni dei giudici inferiori, ordinari o speciali, o dei provvedimenti amministrativi, viziati da manifesto errore di diritto, ovvero da eccesso o abuso di potere, ovvero da violazione delle «rules of natural justice» (principi di buona amministrazione della giustizia.).

Il regime delle impugnazioni che ho appena descritto non vale nei casi in cui si applica l'art. 3 (6) della legge. Il gravame avverso una raccomandazione d'espulsione fatta dal giudice segue il normale iter della giustizia penale; la raccomandazione è, a tal fine, equiparata ad una condanna (ved. art. 6 (5) della legge) e il giudice dell'impugnazione ha la facoltà di

riesaminarla nel merito (ved. causa Regina/Akan [1973] 1 Q.B. pag. 491). Anche in tale ipotesi, però, l'ordine d'espulsione non può essere emesso finché sia pendente il giudizio di grado ulteriore (ved. art. 6 (6) della legge). La raccomandazione, tuttavia, fa sì che lo straniero interessato possa essere privato della libertà personale «in attesa dell'emanazione di un ordine d'espulsione in seguito alla raccomandazione», a meno che il giudice o il ministro dispongano altrimenti (ved. art. 5 (5) della legge e n. 2 dell'allegato 3 della stessa). Dovrei, forse, mettere in rilievo che questi sono i soli aspetti sotto i quali la raccomandazione d'espulsione va assimilata ad una condanna. È stato affermato, in giurisprudenza, ch'essa non va considerata come parte della pena: il giudice deve infliggere all'imputato la condanna che questi merita, e poi trattare separatamente la questione dell'espulsione (ved. causa Regina/Edgehill [1963] 1 Q.B. pag. 593 ed in particolare pag. 597). Il momento in cui i procedimenti seguiti in caso d'applicazione dell'art. 3 (5) e, rispettivamente dell'art. 3 (6) vengono, per così dire, a coincidere è quello in cui il ministro giunge ad emanare l'ordine d'espulsione: in entrambi i casi, la sua decisione è soggetta, come ho già accennato, al controllo giurisdizionale della High Court.

Inoltre, dovrei forse sottolineare che il sistema che ho così cercato di illustrare è quello che si applica in Inghilterra. In Scozia, la procedura è diversa sotto vari profili; ma, nel presente caso, la situazione ivi esistente non ci interessa.

Tornando agli antefatti dell'attuale procedimento, a quanto pare, avendo il giudice manifestato la propria intenzione di raccomandare l'espulsione del Bouchereau, e rinviato la causa per effettuare la necessaria notifica (ved. art. 6 (2) della legge), il difensore dell'imputato sosteneva che questi era un lavoratore cui si applicava l'art. 48 del trattato e che, perciò, il diritto comunitario non consentiva ch'egli venisse espulso. Il 20 novembre 1976 il giudice emetteva un'ordinanza con la quale sottoponeva a questa Corte, a norma dell'art. 177 del trattato, tre questioni pregiudiziali. Trascorreva poi un certo lasso di tempo, essendo sorto il problema dell'ammissione del Bouchereau, in questa sede, al gratuito patrocinio. Tale problema presentava carattere di novità, trattandosi della prima domanda pregiudiziale proposta a questa Corte da un giudice penale inglese. Esso veniva risolto con una pronunzia della Queen's Bench Divisional Court, in data 17 gennaio 1977, nella quale si dichiarava che gli effetti del decreto col quale al Bouchereau era stato concesso il beneficio del gratuito patrocinio dinanzi alla Magistrates' Court si estendevano al presente procedimento (ved. causa Regina/Marlborough Street Stipendiary Magistrate, Ex parte Bouchereau [1977] 1 W.L.R., pag. 414). L'ordinanza di rinvio emessa dopo tale decisione è pervenuta nella cancelleria di questa Corte il 2 marzo 1977.

Delle tre questioni sottopostevi dal giudice inglese, le prime due riguardano l'interpretazione della direttiva del Consiglio 25 febbraio 1964, n. 64/221/CEE (GU del 4. 4. 1964, pag. 850), «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», atto che ha già costituito oggetto di esame da parte di questa Corte in un certo numero di cause da me richiamate all'inizio.

Ricorderete che i primi due numeri dell'art. 3 della direttiva recitano:

«1. I provvedimenti di ordine pubblico o di pubblica sicurezza devono essere adottati esclusivamente in relazione al comportamento personale dell'individuo nei riguardi del quale essi sono applicati.
2. La sola esistenza di condanne penali non può automaticamente giustificare l'adozione di tali provvedimenti.»

La prima questione del giudice a quo è la seguente.

«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».

La polizia (Metropolitan Police), che svolge la funzione dell'accusa nei confronti del sig. Bouchereau, sostiene che una raccomandazione d'espulsione fatta da un giudice del Regno Unito al ministro competente non costituisce un «provvedimento» ai sensi delle suddette disposizioni. A sostegno di questa tesi, viene osservato che «in realtà, una raccomandazione d'espulsione non è altro che la notifica, al ministro, del fatto che un determinato straniero, per il quale è possibile l'espulsione, è stato condannato per un reato punibile con una pena detentiva», e sottolineato che tutte le precedenti sentenze di questa Corte di cui si ha notizia, in merito all'interpretazione dell'art. 48 del trattato, e della direttiva, si riferivano a provvedimenti concreti, aventi direttamente l'effetto di limitare la libera circolazione dei lavoratori nell'ambito della Comunità.

Il governo del Regno Unito, che ha presentato osservazioni per proprio conto, indipendentemente da quelle della polizia, ammette però che le conclusioni di quest'ultima sono eccessive. Una raccomandazione d'espulsione fatta da un giudice del Regno Unito non è una mera notifica di dati di fatto al ministro competente. Essa ha invece effetti giuridici, nel senso che non solo rende lecita la detenzione dello straniero, ma consente inoltre al ministro di emettere il relativo ordine di espulsione, senza alcuna necessità, a tal fine, che la sua decisione sia stata sottoposta al controllo di un Adjudicator o dell'Immigration Appeal Tribunal.

Il governo del Regno Unito svolge due argomenti. In primo luogo, esso afferma che le decisioni degli organi giurisdizionali di uno Stato membro, in quanto distinte dagli atti del potere legislativo o di quello esecutivo, non possono costituire «provvedimenti» ai fini degli artt. 3, n. 1 e 2 della direttiva. In secondo luogo, a suo avviso, anche se una decisione giurisdizionale costituisse un «provvedimento», la raccomandazione del giudice, che non è vincolante per l'organo esecutivo cui è rivolta e non determina direttamente l'estinzione del diritto dello straniero di risiedere nello Stato membro considerato, non può costituire un «provvedimento». Pur sostenendo quanto precede, il governo del Regno Unito ammette che, tuttavia, i giudici degli Stati membri non possono ignorare le disposizioni della direttiva e devono tenerne conto nel trattare qualsiasi problema sul quale esse possano incidere.

A prima vista, l'atteggiamento del governo britannico è difficilmente comprensibile. Che senso può avere l'affermare, da una parte, che una decisione giurisdizionale non è un provvedimento cui si applica la direttiva e aggiungere, d'altra parte, che i giudici degli Stati membri sono vincolati dalle disposizioni della direttiva stessa?

Parrebbe di capire che tale atteggiamento è stato dettato dalla preoccupazione che, se le decisioni dei giudici di uno Stato membro dovessero costituire provvedimenti ai sensi della direttiva, lo stesso Stato membro, qualora una siffatta decisione sia in contrasto col diritto comunitario, debba ritenersi, a norma dell'art. 169 del trattato, responsabile d'inadempimento degli obblighi da questo derivanti. Il governo del Regno Unito ha fatto riferimento, in proposito, alle idee espresse da uno dei membri di questa Corte in un articolo pubblicato nel 1970 («Proceedings against Member States for failure to fulfil their obligations», di J. Mertens de Wilmars e I. M. Verougstraete, 1970 Common Market Law Review, pag. 385 e, in particolare, pagg. 389-390) ed ha sottolineato che, mentre gli organi esecutivi degli Stati membri (come il ministro nel presente contesto) sono tenuti, prima di adottare una decisione, a rendersi conto di tutti gli elementi rilevanti, al fine di

garantire, fra l'altro, la conformità dell'atto al diritto comunitario, gli organi giurisdizionali, quanto meno in Inghilterra, non hanno poteri inquisitori del genere: essi possono agire soltanto in base ai fatti, quali vengono loro presentati dalle parti.

A mio parere, sarebbe inesatto affermare che una determinata attività o inerzia, da parte di un giudice di uno Stato membro, non può mai costituire inadempimento, da parte di quest'ultimo, degli obblighi impostigli dal trattato, né ritengo che il suindicato articolo possa intendersi in tal senso. Il testo classico, per eccellenza, in materia mi sembra essere costituito dalle conclusioni dell'avvocato generale Gand nella causa 77/69 (Commissione/Belgio, Racc. 1970, parte I, pag. 237). Cito dall' originale (ib., pag. 246):

«Un tel raisonnement méconnaîtrait que les sujets de droits — ou d'obligations — sont les *États membres* de la Communauté. Ce sont eux qui, en vertu de l'article 5, doivent prendre "toutes mesures générales ou particulières" propres à assurer l'exécution des obligations découlant du traité. L'engagement qu'ils ont ainsi contracté s'étend aux domaines les plus divers et peut, par suite, nécessiter de leur part des mesures de nature juridique très différentes: il s'agira d'instituer, de modifier ou d'abroger une législation ou une réglementation de portée générale, comme aussi bien de prendre des décisions de portée individuelle destinées à assurer l'exécution du traité et de ses textes d'application. Savoir si, dans un cas donné, cette exécution requiert le concours de l'un seulement ou de plusieurs des pouvoirs qui constituent la structure de l'État est une question dont la solution dépend du système constitutionnel de cet État, mais elle ne peut modifier l'étendue des obligations qui doivent s'imposer également à tous et les organes communautaires n'ont pas à en connaître. Sans doute ceux-ci, conformément à la pratique traditionnelle des relations internationales, n'ont-ils comme interlocuteurs que les gouvernements, mais il ne s'ensuit pas que seuls les actes ou les abstentions du pouvoir exécutif et des services placés sous son autorité constituent des manquements au sens de l'article 169 du traité. Ceux-ci peuvent exister dès lors que l'État membre ne s'acquitte pas des obligations qui lui incombent, sans qu'il y ait lieu de rechercher lequel de ses organes se trouve à l'origine de l'inexécution reprochée».

Queste considerazioni venivano condivise dalla Corte, che affermava succintamente (ved. punto 15 della motivazione della sentenza, Racc. 1970, parte I, pag. 243):

«Gli obblighi imposti dall'art. 95 del trattato incombono agli Stati come tali, e la responsabilità di uno Stato membro ai sensi dell'art. 169 sussiste indipendentemente dall'organo dello Stato la cui azione od inerzia ha dato luogo alla trasgressione, anche se si tratta di un'istituzione costituzionalmente indipendente».

Lo stesso orientamento viene mantenuto nelle conclusioni dell'avvocato generale Mayras e nella sentenza di questa Corte nella causa 39/72 (Commissione/Italia, Racc. 1973, parte I, pag. 101). Senza dubbio, l'organo costituzionalmente indipendente la cui azione, o piuttosto inerzia, si trovava — in ciascuna delle suddette cause — all'origine dell'inadempimento contestato allo Stato membro era il Parlamento, ma il principio vigente al riguardo, così come viene enunciato nelle relative sentenze, ha portata tanto ampia da potersi applicare anche agli organi giurisdizionali degli Stati membri. Ed è anche logico che sia così. Ricordo bene che, nella causa 9/75 (Meyer-Burckhard/Commissione, Racc. 1975, pag. 1171; in particolare, pag. 1186) non ho avuto alcuna esitazione in proposito.

È evidente, d'altra parte, che uno Stato membro non può essere considerato responsabile dell'inadempimento di un obbligo derivante dal trattato, per il semplice fatto che uno dei suoi giudici abbia emesso una pronunzia errata. L'error in judicando, dovuto ad errata valutazione

sia del fatto, sia del diritto, non costituisce violazione del trattato. Nella sfera giurisdizionale, l'art. 169 potrebbe entrare in gioco solo nell'eventualità che un giudice nazionale intenzionalmente ignori o disapplichi il diritto comunitario. Penso, quindi, che le preoccupazioni del governo del Regno Unito a tale riguardo siano infondate.

Tuttavia, anche qualora fosse esatto che l'error in judicando può costituire violazione del trattato, non vedo quale differenza potrebbe derivare, ai fini del presente procedimento, dal ritenere che la pronunzia di un giudice sia un «provvedimento» ai sensi della direttiva, o invece che, essenso vero il contrario, il giudice sia tenuto a prendere in considerazione la direttiva. La possibilità di errore da parte del giudice non sarebbe esclusa né nell'uno né nell'altro caso.

Potrò trattare più brevemente, ritengo, l'altro argomento, svolto in subordine dal governo del Regno Unito.

Il termine «measure» («provvedimento») non ha una portata ben definita. Per interpretarlo è necessario considerare il contesto nel quale esso appare. È chiaro che la raccomandazione fatta da un funzionario al ministro da cui egli dipende non costituirebbe una «measure» poiché sarebbe giuridicamente irrilevante. Una raccomandazione di questo genere non si può, tuttavia, equiparare a quella di cui trattasi, che produce invece effetti giuridici. Il ritenere che una siffatta raccomandazione non sia una «measure» rilevante, porterebbe a strane conseguenze: ad esempio, ciò significherebbe che, almeno per quanto riguarda le espresse disposizioni della direttiva, una raccomandazione del genere potrebbe esser fatta in base alla sola esistenza dei precedenti penali, mentre ciò non sarebbe ammissibile per l'ordine di espulsione. In merito a questo aspetto semantico, per così dire, della questione, non ha alcun significato affermare (come ha fatto in udienza, rispondendo a domande rivoltegli da me e da un membro di questa Corte, il legale del Regno Unito) che un giudice nazionale deve in ogni caso «prendere in considerazione» le disposizioni della direttiva. Ammesso che tale «dovere» costituisca un obbligo giuridico, la risposta sarebbe infatti in contraddizione con l'argomento dedotto.

Per completezza, devo accennare infine ad alcune osservazioni fatte in udienza per conto del Regno Unito e basate sugli artt. 8, 9 e 10 della direttiva. Mi sembra che nessuno dei suddetti articoli sia di grande aiuto per l'interpretazione dell'art. 3. Negli artt. 8 e 9 non è adoperata la parola «provvedimenti» («measures»). Nell'art. 10, questo termine viene usato, ma, chiaramente, in un senso diverso da quello dell'art. 3: esso si riferisce a disposizioni legislative o amministrative di carattere generale, non già ad atti emanati in un caso singolo. (Con riguardo alle espressioni usate, ciò vale per i testi olandese, inglese, francese e tedesco della direttiva. Nel testo danese, le corrispondenti espressioni sono diverse negli artt. 3, 8, 9 e 10. Nel testo italiano, lo stesso termine — «provvedimenti» — è usato negli artt. 3, 8 e 9 mentre nell'art. 10 si trova il vocabolo «misure»).

Ritengo, quindi, che la prima questione sottopostavi dal giudice a quo dovrebbe essere risolta affermando che la raccomandazione di espulsione fatta da un giudice di uno Stato membro ad un organo del potere esecutivo di tale Stato costituisce un «provvedimento» ai sensi degli artt. 3, n. 1, e 2 della direttiva, qualora, pur non essendo vincolante per detto organo, essa abbia effetti giuridici.

La seconda questione formulata dal giudice a quo è la seguente:

«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 compor-

tarsi 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».

Come si desume dall'ordinanza di rinvio, la ragione per cui è stata formulata la suddetta questione risiede nel fatto che, nella causa principale, la difesa del Bouchereau sosteneva la tesi secondo cui l'art. 3, n. 2, va interpretato nel senso che le precedenti condanne penali sono rilevanti unicamente in quanto rendono manifesta l'attuale o potenziale intenzione di comportarsi in modo contrario all'ordine pubblico o alla pubblica sicurezza, e che, nella fattispecie, non esistevano prove in tal senso; l'accusa sosteneva, invece, che con l'art. 3, n. 2, s'intende vietare al giudice di fare una raccomandazione d'espulsione per motivi di ordine pubblico sulla sola base di una precedente condanna, lasciandogli tuttavia la facoltà di prendere in considerazione la passata condotta dell'imputato, la quale abbia portato alla condanna.

Dirò subito che, a mio avviso, la tesi sostenuta dall'accusa è, su questo punto, senz'altro esatta. L'art. 3, n. 2, non può essere interpretato in modo tale da giungere alla conclusione che l'esistenza di una condanna impedisca l'espulsione, in circostanze nelle quali il comportamento della persona interessata l'avrebbe invece giustificata. Né dalla stessa norma si può desumere la necessità di prove quanto alle intenzioni di detta persona.

La questione formulata dal giudice a quo non si riferisce, tuttavia, a prove relative alle intenzioni. Vi si parla, infatti, di «tendenza, presente o futura». Il vero problema così sollevato mi sembra essere, perciò, quello del se il combinato disposto degli artt. 3, n. 1 e 2 debba interpretarsi nel senso che il comportamento considerato deve rendere manifesta, per giustificare l'espulsione, la tendenza dell'interessato ad agire in modo contrario all'ordine pubblico o alla pubblica sicurezza.

Tanto la Commissione, quanto — naturalmente — il sig. Bouchereau hanno sostenuto che a tale interrogativo si deve rispondere affermativamente. Il governo del Regno Unito e la polizia di Londra hanno però eccepito che la risposta affermativa equivarrebbe a stabilire un criterio troppo restrittivo. Il governo britannico, in particolare, sottolinea che vi sono casi, sia pure eccezionali, in cui il comportamento personale di uno straniero, benché non necessariamente probante quanto ad una chiara tendenza da parte sua a tenere comportamenti del genere, è stato tale da suscitare una così viva reazione della collettività da rendere necessaria, per ragioni di ordine pubblico, l'espulsione. Condivido queste considerazioni. Ritengo che, in tal caso, uno Stato membro possa bandire dal proprio territorio il cittadino di un altro Stato membro, così come un privato può cacciare dalla propria casa un ospite, perfino un parente, che si sia comportato in modo eccessivamente scorretto. Benché un comportamento rilevante ai fini dell'art. 3 sia in genere un comportamento che dimostra l'esistenza, nella persona interessata, di una determinata tendenza, non si può quindi affermare che questa sia una conseguenza necessaria.

Accoglierei, perciò, la tesi del governo del Regno Unito, secondo cui questa Corte dovrebbe attenersi al criterio da essa enunciato nella sentenza Rutili, nella quale si affermava (punto 28 della motivazione, Racc. 1975, pag. 1231) che «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 e abbastanza grave per l'ordine pubblico». Osservo che, nell'affermare quanto sopra, la Corte seguiva il punto di vista espresso dall'avvocato generale Mayras, non solo in quell'occasione, ma anche nella precedente causa Bonsignore, in cui, proprio riguardo all'art. 3 della direttiva, egli diceva (cito dall'originale, Racc. 1975, pag. 311):

«Les auteurs de la directive ont donc voulu qu'indépendamment de toute condamnation les autorités nationales ne puissent décider l'expulsion que dans la mesure où le comportement personnel du ressortissant communautaire, auteur d'une infraction, ait comporté ou risque de comporter dans l'avenir une menace telle, pour l'ordre public national, que la présence de l'individu concerné sur le territoire du pays d'accueil devienne intolérable.»,

e ancora (pag. 315):

«La directive exige en vérité que l'atteinte à l'ordre public national, en tant qu'elle résulte du comportement personnel, soit telle que l'expulsion s'impose soit parce que l'ordre public a été gravement perturbé par les faits commis, soit parce que le renouvellement d'actes anti-sociaux est à redouter de la part de l'intéressé».

Non intendo dire, naturalmente, che il comportamento del Bouchereau sia stato tale da rendere intollerabile la sua ulteriore presenza nel territorio del Regno Unito. Il giudizio su tale comportamento spetta alla magistratura inglese, non a questa Corte. Voi dovete però dare al quesito sottopostovi la soluzione più esauriente e precisa possibile.

Devo fare un'osservazione di secondaria importanza, sotto il profilo terminologico. Nella causa Rutili, la lingua processuale era il francese, e la formula usata nel testo originale della relativa sentenza («une menace réelle et suffisamment grave pour l'ordre public») è senza dubbio ineccepibile. Tuttavia, la traduzione letterale inglese, in cui viene usata l'espressione «threat to public policy», suona alquanto strana. Nella presente causa, in cui il testo originale della sentenza sarà redatto in inglese, sembra preferibile parlare di «threat to the requirements of public policy».

Ciò premesso, ritengo che, risolvendo la seconda questione del giudice a quo, dovrete dichiarare che l'art. 3, n. 2, va inteso nel senso che un ordine di espulsione per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza non può essere basato sulla sola esistenza di precedenti condanne, e può essere invece giustificato soltanto qualora la presenza o il comportamento dell'individuo interessato costituisca una minaccia effettiva ed abbastanza grave per l'ordine pubblico o per la pubblica sicurezza.

L'uso dell'avverbio «abbastanza» implica, naturalmente, un'allusione al principio formulato nella sentenza Watson e Belmann, e ribadito nella sentenza Sagulo, secondo cui i provvedimenti adottati dagli Stati membri nei confronti di cittadini di altri Stati membri devono essere adeguati e non sproporzionati rispetto alla gravità dell'infrazione commessa.

La terza questione sottopostavi dal giudice inglese è del seguente tenore:

«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.»

Tre delle espressioni usate mi sembrano necessitare di un commento. La prima è «ragion di Stato», la seconda «perturbazione della tranquillità pubblica», la terza «ordine pubblico».

«Ragion di Stato» («reasons of state»), che si deve distinguere da «atto politico» («Act of State»), è un'espressione estranea alla terminologia giuridica inglese, né ho notizia di alcun caso in cui essa sia stata precedentemente usata in relazione al diritto comunitario. La Corte ha chiesto delu-

cidazioni, in udienza, quanto al suo significato nel contesto della questione pregiudiziale sottopostale, ma gli avvocati non sono riusciti a chiarire sufficientemente il problema. Penso che il legale del Regno Unito sia quello che più si è avvicinato alla soluzione, quando ha affermato che, a suo avviso, tale espressione è intesa a significare motivi di pubblico interesse di portata più ampia che non la tutela della tranquillità pubblica e dell'ordine pubblico. A mio parere, trattasi di un'espressione avente contenuto così vago che è meglio evitarla.

L'uso dell'espressione «perturbazione della tranquillità pubblica», nel presente contesto, sembra essere dovuto ad una cattiva traduzione in inglese del testo della sentenza emessa da questa Corte nella causa Bonsignore: la seconda parte del punto 6 della motivazione (Racc. 1975, pag. 306) recita:

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

Nel testo originale della sentenza, che è quello tedesco, la formula corrispondente a «breaches of the peace and public security which might be committed by the individual affected» era «Gefährdungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit ... die von der betroffenen Einzelperson ausgehen könnten», il che a mio avviso significa, letteralmente, «minacce all'ordine pubblico ed alla pubblica sicurezza che potrebbero essere determinate dalla persona nei cui confronti il provvedimento è stato emanato». L'espressione «öffentliche Ordnung» corrisponde a quella usata nell'art. 48 del trattato («public policy», «ordine pubblico»). L'inesattezza della traduzione inglese è particolarmente deprecabile in quanto, com'è stato sottolineato dal governo del Regno Unito, l'espressione «breach of the peace» («perturbazione della tranquillità») ha un significato specifico nel diritto inglese, nel cui ambito essa designa un illecito penale. Per correttezza nei confronti dell'ufficio traduzione della Corte, devo dire che probabilmente si è fatto ricorso alla suddetta espressione al fine di evitare la stranezza dell'uso, in inglese, dell'altra espressione («threats of public policy»), ammessa comunque nella traduzione della sentenza *Rutili*.

Quanto all'uso dell'espressione «public order» nella questione pregiudiziale, esso sembra riflettere un argomento svolto dalla difesa del Bouchereau, nel senso che, quando l'art. 48 del Trattato parla di «public policy», questa nozione andrebbe intesa in senso restrittivo, e cioè come corrispondente a quella di «public order». Il difensore del sig. Bouchereau ha richiamato, nel presente procedimento, vari atti internazionali, come la Convenzione europea sui diritti dell'uomo, nel cui testo si parla, in inglese, di «public order», non di «public policy», ed in francese di «ordre public» (ved. in particolare gli artt. 6 e 9 di tale convenzione). Tutto ciò sarebbe interessante, se l'espressione «public order», avesse un preciso significato nella terminologia giuridica inglese. Ma non è così: trattasi, per quanto mi consta, di un'espressione ignota alla «common law». Quanto alla «statute law», l'unico caso in cui mi risulta essere stata adoperata detta espressione è quello del titolo di una legge avente portata limitata, il *Public Order Act 1936*, emanata in merito alle attività svolte, negli anni '30, dal movimento fascista britannico. Questa legge mirava principalmente, come risulta dal testo della stessa, a vietare l'uso di uniformi in relazione a scopi politici e l'organizzazione, da parte di privati, di associazioni aventi carattere militare o paramilitare. Essa conteneva inoltre disposizioni per il mantenimento dell'ordine in

occasione di pubbliche riunioni e cortei, vietando in particolare la detenzione di armi, nonché le espressioni e i comportamenti minacciosi, ingiuriosi od oltraggiosi.

Diversamente da quella di «public order», la nozione di «public policy» è nota alla «common law». La difesa del Bouchereau ha fatto rifemento ad un chiarificante articolo del prof. Lyon-Caen («La réserve d'ordre public en matière de liberté d'établissement et de libre circulation», 1966, Revue trimestrielle de droit européen, pag. 693), nel quale il significato dell'espressione «ordre public», che corrisponde nel testo francese del trattato, a quella di «public policy», usata nella versione inglese, viene esaminato alla luce del diritto interno dei sei Stati membri originari. Il prof. Lyon-Caen osserva anzitutto che la nozione di «ordre public» ha così ampia portata da aver perso ogni precisa fisionomia. Egli distingue, se ho ben capito, tre settori nei quali è possibile far valere la suddetta nozione. Il primo è quello dei rapporti fra privati, nel quale essa costituisce un limite per la libertà di porre in atto negozi giuridici o per l'applicazione di una legge straniera altrimenti applicabile. Nell'ambito di questo settore, l'«ordre public» coincide con la nozione di «public policy» secondo la «common law», nozione che trova le sue più frequenti manifestazioni nel diritto delle obbligazioni (rendendo invalidi determinati impegni che sarebbero altrimenti vincolanti), nel diritto internazionale privato (escludendo l'applicazione, altrimenti possibile, di norme straniere) e nella sfera dei diritti reali (rendendo inefficaci atti che altrimenti produrrebbero effetti giuridici). Naturalmente, la «public policy» di cui si tratta qui non è quella del governo [1] ma quella della legge elaborata dai giudici. Cionondimeno, eminenti giudici di «common law» hanno detto di trovarsi, a questo proposito, di fronte ad un «cavallo recalcitrante» (ad esempio, Burrough J., in Richardson/Mellish (1824) 2 Bing. 229, 252, e Scrutton L. J., in Foster/Driscoll (1929) 1 K.B. 470, 498). Il secondo settore in cui trova applicazione, secondo il prof. Lyon-Caen, la nozione di «ordre public» è quello del diritto pubblico («public law»), nel quale — egli dice — «on y a recours pour restreindre ou supprimer une liberté au nom d'exigences supérieures». Anche questa considerazione risulta familiare all'orecchio del giurista inglese, benché l'espressione «public law» non abbia per lui alcun significato tecnico e nonostante il fatto ch'egli tende generalmente, nell'ambito del diritto amministrativo, a pensare in termini di «public interest» («interesse pubblico») piuttosto che di «public policy». Una caratteristica comune ai primi due settori nei quali può esser fatto valere l'«ordre public» è, secondo il prof. Lyon-Caen, il fatto che in entrambi detta nozione opera nel senso di autorizzare deroghe alle norme altrimenti vigenti. Tuttavia, nel terzo settore in cui è operante la nozione di ordine pubblico, quello del controllo degli stranieri («police des étrangers»), tale caratteristica viene a mancare. Il riferimento all'«ordre public» non è più, in tal caso, l'eccezione, ma il fondamento stesso della legge. Esso viene considerato come una giustificazione dell'esercizio, da parte dell'esecutivo, di un potere discrezionale teoricamente illimitato. Il prof. Lyon-Caen parla, in proposito, di «un ordre public "spécial"», che mi sembra corrispondere, nella terminologia inglese, al «public good» di cui è fatta menzione nell'Immigration Act. 1971.

Giustamente il prof. Lyon-Caen conclude fra l'altro che, per quanto riguarda i cittadini degli Stati membri cui si applica il trattato, deve ritenersi che questo abbia abolito tale «ordre public "spécial"». «L'ordre public» — egli osserva — «est ramené à son rôle de mécanisme exceptionnel». Questa conclusione è inevitabile, dal momento che la funzione dell'ordine pubblico («public policy», «ordre public») nel sistema del trattato è quella di fornire una base per eventuali deroghe al divieto generale di discriminazioni fra i suddetti cittadini. La disamina effettuata dal prof. Lyon-Caen mostra quindi, a mio avviso,

1 — «Policy» ha, in inglese, anche il significato di «linea politica» (N.d.t.)

che ben pochi spunti possono altrimenti ricavarsi quanto al significato delle espressioni «public policy», «ordre public», «öffentliche Ordnung», ecc. contenute nel trattato dallo studio comparativo del diritto interno degli Stati membri.

Anche sotto un altro aspetto il testo del trattato mi sembra fornire un'indicazione relativa alla portata dell'espressione «ordine pubblico» ivi ricorrente: è quello della collocazione di formule come «ordine pubblico», «pubblica sicurezza» o «sanità pubblica», dalla quale risulta a mio parere, che gli autori del trattato intendevano con esse contraddistinguere tre nozioni diverse anche se, forse, sovrapponentesi l'una all'altra.

Per il resto, gli autori del trattato sembrano aver voluto lasciare al diritto comunitario derivato ed alla giurisprudenza di questa Corte il compito di definire ed elaborare la nozione di «ordine pubblico».

Dalle vostre pronunzie, in particolare da quelle emesse nelle cause Van Duyn e Rutili, risulta chiaramente (cito dal punto 26 della motivazione di quest'ultima sentenza, Racc. 1975, pag. 1231) che «gli Stati membri restano sostanzialmente liberi di determinare, conformemente alle loro necessità nazionali, le esigenze dell'ordine pubblico». Tale libertà è tuttavia limitata ed il suo esercizio è soggetto al controllo da parte delle istituzioni comunitarie.

Il problema di fronte al quale si trova il giudice a quo, nella presente fattispecie, non può quindi essere risolto senza accertare se specifiche disposizioni di diritto comunitario limitino, espressamente o tacitamente, il potere discrezionale che gli Stati membri possono esercitare in circostanze come quelle del caso in esame.

In proposito la Commissione ha richiamato, nelle sue osservazioni scritte, i nn. 1 e 2 dell'art. 4 della direttiva n. 64/221. Gli altri partecipanti al presente procedimento non hanno svolto, nelle loro memorie, alcuna considerazione su questo punto, ma in udienza la Corte ha chiesto il loro parere. Le suddette disposizioni hanno il seguente tenore:

«1. Le sole malattie o infermità che possono giustificare il rifiuto di ingresso nel territorio o di rilascio del primo permesso di soggiorno sono quelle menzionate nell'elenco allegato alla presente direttiva.
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.»

L'allegato menzionato al n. 1 è diviso in due parti. La parte A, intitolata «Malattie che possono mettere in pericolo la sanità pubblica», non ci interessa. Nella parte B, che è intitolata «Malattie ed infermità che possono mettere in pericolo l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza», si trova il seguente elenco:

«1. tossicomania;
2. alterazioni psicomentali più evidenti; stati manifesti di psicosi d'agitazione, di psicosi delirante o allucinatoria, di psicosi confusionale».

Pur non ritenendolo un particolare effettivamente rilevante, penso di dover ricordare che il governo del Regno Unito ha dichiarato, in udienza, che il primo permesso di soggiorno è stato rilasciato al Bouchereau il 28 gennaio 1977, ossia molto tempo dopo la sua seconda condanna e in un momento in cui era già pendente il procedimento dinanzi a questa Corte. Ciò è stato ammesso dal legale del Bouchereau.

Più importante, a mio avviso, è il fatto che tutti si sono dichiarati d'accordo, in udienza, circa la mancanza di prove quanto alla tossicomania del Bouchereau. L'unica circostanza provata è il possesso illegale, da parte sua, di sostanze stupefacenti. Ciò ha indotto l'agente della Commissione a ridimensionare la tesi da questa sostenuta nelle osservazioni scritte e

ad ammettere che l'art. 4 non è direttamente rilevante nella fattispecie.

Questo facile accordo è un riflesso della distinzione esistente, nel diritto inglese, fra il possesso illegale di stupefacenti nocivi, che costituisce reato, e la tossicomania, che di per sé non è punibile, pur potendo rappresentare la conseguenza di un precedente comportamento illecito ai sensi della legge penale. Al riguardo sono state richiamate le *Misuse of Drugs (Notification of and Supply to Addicts) Regulations 1973* (S.I. 1973 n. 799), disposizioni di attuazione emanate dal ministro in forza dei poteri attribuitigli dal *Misuse of Drugs Act 1971* e sostituitesi a precedenti disposizioni regolamentari dello stesso tipo, adottate in forza delle norme legislative anteriormente in vigore. Per riassumere, esse offrono ai medici la facoltà di ottenere dal ministro l'autorizzazione a fornire stupefacenti a persone ch'essi considerino tossicomani, a condizione di comunicare all'ufficiale sanitario capo del ministero dell'interno le generalità ed alcuni altri dati sul conto di tali persone. Il possesso di stupefacenti, per un tossicomane cui essi siano stati forniti in base alla suddetta autorizzazione, non è illegale. Ai fini dell'applicazione delle disposizioni regolamentari summenzionate, è definita tossicomane la persona che «in seguito a ripetuta somministrazione di sostanze stupefacenti è giunta ad un tale stato di dipendenza dalle stesse da essere dominata dal desiderio irresistibile di una loro continua somministrazione». Le disposizioni di cui trattasi si applicano solo a determinati tipi di stupefacenti, elencati in un allegato. Si può osservare che fra questi non sono compresi gli stupefacenti del cui possesso illegale è stato imputato il Bouchereau, probabilmente perché nessuna delle sostanze da questi detenute si ritiene produca assuefazione (il che, ovviamente, non significa che non venga considerata nociva).

Per quanto mi è stato possibile appurare, non esistono disposizioni analoghe negli ordinamenti degli altri Stati membri. Com'era facile prevedere, si è constatato che le normative in materia di stupefacenti differiscono da uno Stato all'altro e, almeno in taluni Stati membri, sono molto complesse. Pare, comunque, che in tutti gli Stati membri, ad eccezione dell'Italia, il possesso non autorizzato di sostanze stupefacenti nocive costituisca reato. In Italia, l'unica sanzione prevista per il possesso illegale di stupefacenti, come tale, è la confisca di tali sostanze, qualora la loro quantitá ecceda quella necessaria per scopi terapeutici (ved. art. 80 della legge 22 dicembre 1975, n. 685, Gazzetta ufficiale 30 dicembre 1975, n. 342). Il traffico illegale di stupefacenti è invece punibile, in quanto reato, in Italia come in altri Stati membri. Vi sono due Stati membri, la Danimarca ed i Paesi Bassi — in cui, a quanto pare, il possesso di cannabis e dei suoi derivati per uso personale, diversamente dal possesso di altri stupefacenti, è considerato, anche se punibile, un reato minore. Nella maggior parte degli Stati membri si può rilevare il fatto che la tossicomania viene posta più o meno sullo stesso piano di una malattia, e in due casi (Repubblica federale di Germania ed Irlanda) specificamente considerata, sotto certi aspetti, come una malattia mentale. In vari Stati membri sono state adottate norme per garantire, più che la punizione, la cura dei tossicomani: si possono ricordare, in particolare, l'art. 9 della legge belga 24 febbraio 1921, modificata con legge 9 luglio 1975 (Moniteur Belge del 26 settembre 1975); legge francese 31 dicembre 1970, n. 70-1320 (Journal Officiel del 3 gennaio 1971, pagg. 74-76), con la quale sono stati inseriti nel Code de la Santé Publique i nuovi artt. L 355-14 a L 355-21 ed L 626 a L 630-2; l'art. 28 del Misuse of Drugs Act 1977, per l'Irlanda; l'art. 100 della legge italiana cui ho già fatto riferimento, e gli artt. 23-30 della legge lussemburghese 19 febbraio 1973 (Memorial A, n. 12, del 3 marzo 1973, pag. 319).

Più importante della situazione esistente nei singoli Stati membri mi sembra essere il sistema previsto dalla direttiva stessa. L'art. 4, come risulta dal testo, si applica solo a «malattie e infermità». Ai

sensi del n. 2, malattie o infermità che si manifestino dopo il rilascio del primo permesso di soggiorno non possono giustificare l'espulsione. L'allegato ha lo scopo di stabilire l'elenco di un certo numero di particolari malattie o infermità che, ai sensi del n. 1, possono giustificare il rifiuto di ingresso nel territorio dello Stato o di rilascio del primo permesso di soggiorno. Malattie o infermità non comprese nel suddetto elenco non possono giustificare nemmeno detti rifiuti.

La tesi sostenuta in udienza dal Bouchereau consiste in sostanza, se ho ben capito, nell'affermare che, qualora egli fosse un tossicomane, non potrebbe essere espulso per questo motivo; a fortiori, un provvedimento d'espulsione non dovrebbe poter essere adottato nei suoi confronti per il «solo» motivo del possesso illegale di stupefacenti. Ma questo ragionamento, a mio avviso, è assurdo. Certamente, se fosse divenuto tossicomane dopo che gli era stato rilasciato il primo permesso di soggiorno, il Bouchereau non avrebbe mai potuto essere espulso per tale motivo. L'art. 4 non vieta, tuttavia, l'espulsione di un tossicomane per motivi diversi dalla tossicomania, a meno che, naturalmente, tali motivi consistano in qualche altra malattia o infermità. Supponiamo che un individuo sia contemporaneamente seguace dello scientismo e tossicomane. Egli potrebbe, ovviamente, essere espulso dal Regno Unito per i suoi legami con lo scientismo, ma non per la sua tossicomania. Il possesso illegale di stupefacenti non è una malattia o un'infermità, anche se presenta, come la tossicomania, una connessione con tali sostanze. L'art. 4 non si applica quindi ad esso né lo esclude come motivo di espulsione. In uno Stato membro in cui il possesso illegale di stupefacenti costituisce reato o viene comunque considerato dannoso per la società, le disposizioni della direttiva da applicare nel caso concreto sono quelle dell'art. 3.

Resta, infine, da esaminare quale debba essere la soluzione delle terza questione sottopostavi dal giudice a quo. Secondo il governo del Regno Unito, questa Corte potrebbe limitarsi a dichiarare che l'espressione «ordine pubblico», nell'art. 48 del trattato, va interpretata in modo da non restringerla alla nozione di minaccia di perturbazione della tranquillità, dell'ordine o della sicurezza pubblici. Ciò potrebbe forse essere sufficiente, ma ritengo che sarebbe meglio dare una risposta un po' più dettagliata, aggiungendo che detta espressione non può essere interpretata nel senso ch'essa vieti di prendere in considerazione, come eventuale motivo atto a giustificare una limitazione dei diritti attribuiti ai lavoratori dal suddetto articolo, la recidiva nel possesso illegale di stupefacenti dannosi.