l'art. 9 della direttiva n. 64/221, l'essenziale è che risulti chiaramente che detta autorità esercita le proprie funzioni in piena indipendenza e che essa non è soggetta, direttamente o indirettamente, nell'esercizio delle funzioni stesse, al controllo dell'autorità cui spetta l'adozione dei provvedimenti contemplati dalla direttiva.

6. L'art. 9, n. 2, della direttiva n. 64/221, pur non escludendo che l'autorità competente venga adita direttamente dall'interessato, cionondimeno non lo impone e lascia agli Stati membri la scelta in proposito, purché l'adizione sia garantita una volta che l'interessato l'abbia chiesta.

7. Le modalità secondo le quali l'interessato deve poter far valere i propri mezzi di difesa dinanzi all'autorità competente e farsi assistere o rappresentare secondo le norme di procedura proprie del diritto nazionale non possono essere meno favorevoli di quelle che vigono dinanzi ad altre analoghe autorità nazionali.

Nei procedimenti riuniti 115 e 116/81,

aventi ad oggetto le domande di pronunzia pregiudiziale proposte alla Corte, a norma dell'art 177 del Trattato CEE, dal presidente del Tribunal de première instance di Liegi, in sede di procedimento d'urgenza, nelle cause innanzi ad esso pendenti fra, da un lato,

REZGUIA ADOUI

e

1) STATO BELGA, nella persona del Ministro della giustizia,

2) CITTÀ DI LIEGI, nella persona del suo borgomastro,

e, dall'altro,

DOMINIQUE CORNUAILLE

e

STATO BELGA, nella persona del Ministro della giustizia,

domande vertenti sull'interpretazione degli artt. 7, 48, n. 3, 56, n. 1, e 66 del Trattato e della direttiva del Consiglio 25 febbraio 1964, n. 64/221, 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 1964, pag. 850), ed in particolare degli artt. 3, 6, 8 e 9 della stessa,

LA CORTE,

composta dai signori J. Mertens de Wilmars, presidente, G. Bosco e A. Touffait, presidenti di Sezione, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, T. Koopmans, U. Everling e A. Chloros, giudici,

avvocato generale: F. Capotorti
cancelliere: P. Heim

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Le ordinanze di rinvio, lo svolgimento del procedimento e le osservazioni presentate ai sensi dell'art. 20 dello Statuto (CEE) della Corte di giustizia possono riassumersi come segue:

I — Gli antefatti e la fase scritta del procedimento

1. Il 3 giugno 1980, la signorina Adoui, cittadina francese, chiedeva alle autorità competenti del comune di Liegi il permesso di stabilirsi in Belgio. Tale permesso le veniva rifiutato con decisione del Ministro della giustizia, notificata il 15 ottobre 1980, assieme all'ordine di lasciare il paese entro 15 giorni. La motivazione era che il comportamento personale dell'interessata rendeva indesiderabile il suo soggiorno per ragioni di ordine pubblico e che la stessa prestava attività in un bar equivoco dal punto di vista del buon costume, in cui le cameriere si esponevano in vetrina e avevano la possibilità di appartarsi coi clienti, comportamento in contrasto col regolamento di polizia 25 marzo 1957 della città di Liegi. Dal fascicolo non risulta se l'ordine di lasciare il paese comportasse il divieto di rientrarvi.

L'interessata ottemperava a tale intimazione il 28 ottobre 1980, ma rientrava in Belgio un mese dopo, segnalando il proprio rientro all'amministrazione comunale. Il 27 novembre 1980 le veniva notificato l'ordine di lasciare il paese entro 4 giorni. Con lettera raccomandata 1° dicembre 1980, essa presentava una domanda intesa ad ottenere il parere della

commissione consultiva per gli stranieri. Il Ministero della giustizia riteneva tale ricorso tardivo e si rifiutava quindi di sottoporre la pratica alla commissione consultiva per gli stranieri, rinnovando all'interessata, il 3 dicembre 1980 e il 15 gennaio 1981, l'intimazione di lasciare il paese. L'interessata si rifiutava di ottemperare a tali ingiunzioni e, ritenendosi vittima di un provvedimento arbitrario, chiamava in causa lo Stato belga e la città di Liegi innanzi al giudice dell'urgenza.

2. La sig.na Cornuaille, di nazionalità francese, risiede in Belgio dal 2 giugno 1978. La sua domanda di stabilimento, del 13 giugno 1978, è rimasta senza risposta. Tuttavia il suo permesso di soggiorno è stato prorogato più volte. L'ufficio stranieri, avendo ricevuto informazioni di polizia da cui l'interessata risultava una cameriera di bar di dubbia moralità, che «si esibisce di fronte ai clienti in abbigliamento assai succinto», chiedeva il parere preventivo della commissione consultiva per gli stranieri circa un provvedimento di espulsione. Sembra che la Cornuaille sia stata equiparata dall'ufficio stranieri ad una titolare di permesso di stabilimento per quanto essa non ne sia in possesso. Nella nota redatta il 25 aprile 1979 per la suddetta commissione, l'ufficio stranieri si richiama alla politica seguita attualmente nei confronti dell'ambiente della prostituzione per concludere che la presenza dell'interessata in Belgio, alla luce del suo comportamento personale, è nociva per l'ordine pubblico.

L'interessata protestava e chiedeva di poter prendere visione del fascicolo. Dopo vari rifiuti, essa ne otteneva comunicazione grazie ad un procedimento d'urgenza promosso contro il Ministero della giustizia. L'esame della pratica veniva più volte rinviato dalla commissione. Finalmente, l'interessata veniva convocata all'udienza della commissione dell'11 settembre 1980. Essa chiedeva tuttavia un rinvio motivato dal fatto di aver sporto denuncia al procuratore del Re di Liegi contro gli estensori delle informazioni trasmesse all'ufficio stranieri, per falso, diffamazione, ingiurie e calunnia. Non essendo comparsi né l'interessata né il suo difensore, la commissione consultiva per gli stranieri, l'11 settembre 1980, emanava parere favorevole all'espulsione, senza prendere in considerazione i fatti che avevano costituito oggetto della denuncia. Ritenendo lo Stato belga responsabile di un provvedimento arbitrario, l'interessata citava quest'ultimo dinanzi al giudice in sede d'urgenza.

3. La legge belga 28 marzo 1952 dispone che «nessuno straniero può stabilirsi nel Regno senza avere ottenuto, a tal fine, il permesso del Ministro della giustizia». La principale caratteristica del permesso di stabilimento rispetto al permesso di soggiorno consiste nel fatto che il suo titolare può venire allontanato dal paese solo per un numero limitato di motivi legali, spesso soltanto a seguito di parere della commissione consultiva per gli stranieri.

Per quanto riguarda i provvedimenti d'ordine pubblico che possono essere adottati in materia, la legge fa una distinzione a seconda che lo straniero sia o

no titolare di un permesso di stabilimento. Nel primo caso, il provvedimento di allontanamento consiste nell'espulsione per decreto regio su parere obbligatorio della commissione. Nel secondo caso, il Ministro della giustizia dispone di una serie di provvedimenti (divieto d'ingresso, allontanamento, ordine di lasciare il paese ed espulsione).

L'art. 3 bis della legge (così modificata nel 1969) dispone che il rifiuto del permesso di stabilimento allo straniero cittadino di uno Stato membro della CEE, così come qualsiasi provvedimento di allontanamento dello stesso dal territorio prima del rilascio di tale permesso, sono sottoposti, su domanda dell'interessato, all'esame della commissione. L'interessato può richiedere il parere della suddetta commissione con lettera raccomandata al Ministro della giustizia entro il termine di 8 giorni a decorrere dalla data in cui ha avuto conoscenza del rifiuto del permesso di stabilimento ovvero del provvedimento di allontanamento anteriore al rilascio del titolo.

La legge 28 marzo 1952 è stata modificata da quella del 15 dicembre 1980. Tali modifiche non hanno peraltro rilevanza nel caso delle attrici nelle cause principali.

La commissione è composta da un magistrato, da un avvocato e da un funzionario del Ministero degli affari esteri (art. 10 bis). I membri della commissione sono di nomina regia e restano in carica 3 anni. La procedura e l'attività della commissione sono disciplinate dal regio decreto 22 dicembre 1969. La commissione deve essere adita come precisato in precedenza. La domanda deve essere motivata. Il Ministro formula le proprie osservazioni in una nota indirizzata al presidente della commissione e inviata in copia allo straniero. Quest'ultimo viene convocato dinanzi alla commissione su disposizione dell'amministrazione della pubblica sicurezza ed a cura dell'amministrazione comunale del luogo in cui risiede o del direttore del carcere in cui è detenuto. Ha diritto a farsi assistere o rappresentare da un difensore. Se lo straniero (o il suo difensore) non compare, senza un motivo riconosciuto valido dalla commissione, perde il diritto ad essere sentito da quest'ultima. Il parere della commissione è portato a conoscenza del Ministro della giustizia, del cittadino di Stato membro della Comunità e del suo consulente entro 8 giorni. Un funzionario del Ministero della giustizia funge da segretario della commissione.

4. Nel corso del procedimento d'urgenza, la signorina Adoui sosteneva l'arbitrarietà del rifiuto di permesso di soggiorno, non essendo mai stato il suo comportamento personale contrario all'ordine pubblico, nonché l'illegittimità della procedura seguita dal Ministro della giustizia dal 22 novembre 1980 in poi. Essa ne deduceva doversi ordinare ai convenuti nella causa principale il rilascio nei suoi confronti di un permesso di stabilimento della durata di cinque anni e doversi vietare loro qualsiasi provvedimento che tentasse di indurla a lasciare il paese, quanto meno fino a quando non fosse presa una decisione sulla seconda richiesta di permesso di stabilimento che essa sostiene di avere presentato.

5. Nell'ambito del procedimento d'urgenza, la sig.na Cornuaille sosteneva, dal canto suo che era stato violato il suo diritto a difendersi nell'unico procedimento che deve precedere l'esecuzione di un provvedimento amministrativo di allonta-

namento dal territorio. Data l'urgenza derivante dal rischio dell'adozione, nei suoi confronti, di una decisione di espulsione immediatamente esecutiva, essa chiedeva il riconoscimento del suo diritto ad ottenere un permesso di soggiorno nonché la sospensione del procedimento di espulsione in attesa dell'esito del giudizio penale o, quanto meno, finché non avesse luogo un vero e proprio contraddittorio dinanzi alla commissione consultiva per gli stranieri.

6. Con ordinanza 8 maggio 1981, il presidente del Tribunal de première instance di Liegi, pronunciandosi in sede d'urgenza, dopo aver estromesso dal giudizio la città di Liegi nella causa 115/81 in quanto la sua funzione si era limitata a quella di semplice agente esecutivo dello Stato in materia di polizia degli stranieri, ha deciso di sospendere il procedimento in entrambe le cause sottoponendo alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato, le seguenti questioni pregiudiziali:

«A — Sulla nozione di ordine pubblico:

1) Si chiede alla Corte di definire la nozione di ordine pubblico, quale può venir invocata a norma degli artt. 48 e 56 del Trattato (causa 115/81). Si chiede alla Corte di definire l'ordine pubblico ai sensi degli artt. 48 e 56 del Trattato (causa 116/81).

2) Ripetutamente la Corte ha dichiarato che la nozione di ordine pubblico può costituire oggetto di valutazione da parte degli Stati membri entro i limiti del diritto comunitario. La Corte è pregata di precisare questi limiti.

3) Come la Corte ritiene che possa conciliarsi quanto affermato nella sentenza Van Duyn (causa 41/74) con il principio di non discriminazione di cui all'art. 7 del Trattato, principio consacrato peraltro negli artt. 48 e seguenti del Trattato. In quali ipotesi e entro quali limiti precisi la legislazione e la prassi di uno Stato membro possano operare una discriminazione tra i cittadini dello Stato stesso e i cittadini degli altri Stati membri sotto l'aspetto della libera circolazione delle persone garantita dal Trattato (causa 115/81).

Come la Corte ritiene che possa conciliarsi quanto affermato nella sentenza Van Duyn (causa 41/74) con il principio di non discriminazione di cui all'art. 7 del Trattato, consacrato peraltro negli artt. 48 e seguenti. In quali ipotesi e entro quali limiti precisi la legislazione e la prassi di uno Stato membro possano operare una discriminazione tra i cittadini dello Stato stesso e i cittadini degli altri Stati membri sotto l'aspetto della libera circolazione delle persone garantita dal Trattato (causa 116/81).

4) Se sia concepibile che un "comportamento personale costituente una minaccia effettiva ed abbastanza grave per uno degli interessi fondamentali della collettivita", (causa Bouchereau 30/77) non sia passibile di sanzione penale nello Stato mem-

bro che intende qualificare in questo modo detto comportamento onde allontanare un cittadino di un altro Stato membro (causa 115/81).

Se sia concepibile che un "comportamento personale costituente una minaccia effettiva ed abbastanza grave per uno degli interessi fondamentali della collettività" causa Bouchereau 30/77) non sia passibile di sanzione penale nello Stato membro che intende qualificare in questo modo detto comportamento onde allontanare un cittadino di un altro Stato membro (causa 116/81).

5) Se sia concepibile che sia in gioco un interesse fondamentale della collettività qualora detto interesse non sia quanto meno già stato dichiarato tale da una legge, da un regolamento oppure da un atteggiamento equipollente dello Stato che lo invoca, anche se questo comportamento non è penalmente sanzionato (causa 115/81).

Se sia concepibile che sia in gioco un interesse fondamentale della collettività qualora detto interesse non sia già stato dichiarato tale da una legge, da un regolamento oppure da un atteggiamento equipollente dello Stato che lo invoca (causa 116/81).

6) Poiché l'allontanamento dal territorio ha sovente indole di sanzione talvolta molto più grave di una sanzione penale, se non sia necessario applicare per analogia l'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e ritenere che sia necessario che il comportamento criticato costituisca un'infrazione contemplata penalmente dalla legge penale al momento in cui viene compiuta. In subordine, quale soluzione propone la Corte onde evitare in questo campo l'arbitrio delle amministrazioni nazionali (causa 115/81).

Poiché l'allontanamento dal territorio ha sovente ripercussioni talvolta molto più gravi di una sanzione penale se non sia necessario che il comportamento costituisca un'infrazione perseguibile penalmente al momento in cui viene compiuta. In senso negativo, quale soluzione propone la Corte onde evitare in questo campo l'arbitrio delle amministrazioni nazionali (causa 116/81).

7) La Corte, usando l'espressione "minaccia sufficientemente grave", con l'avverbio "sufficientemente" introduce un'idea di proporzionalità. Se la Corte abbia inteso dire che si deve misurare da un lato la gravità del comportamento che costituisce minaccia per l'ordine pubblico e dall'altro la gravità, che può variare di volta in volta, del provvedimento di allontanamento.

8) Se, in alcuni casi, l'allontanamento possa costituire una misura talmente grave da doversi escludere in quanto trattamento disumano: padre o madre di famiglia numerosa, coniuge o genitore di un cittadino dello Stato che decreta l'espulsione, minore,

persona che non potrà probabilmente, per motivi d'età o di salute, adattarsi ad un altro paese, persona nata e che è vissuta per lungo tempo nel territorio dello Stato che decreta espulsione (causa 115/81).

Se, in alcuni casi, l'allontanamento possa costituire una misura talmente grave da potersi definire trattamento disumano: padre o madre di famiglia numerosa, coniuge o genitore di un cittadino dello Stato che decreta l'espulsione, minore, persona che non potrà probabilmente, per motivi d'età o di salute, adattarsi ad un altro paese, persona nata e che è vissuta per lungo tempo nel territorio dello Stato che decreta l'espulsione (causa 116/81).

9) Entro quali limiti gli Stati membri abbiano il diritto di tener conto, onde rifiutare o revocare un permesso di soggiorno, della moralità privata degli interessati, qualora il comportamento degli stessi non sia tale da creare nello Stato ospitante disordini materialmente ed oggettivamente rilevabili in pubblico. Se l'aggettivo "pubblico" non escluda qualsiasi valutazione sulla vita privata, la moralità e le idee dei singoli interessati, ove queste non debbano normalmente esprimersi in una condotta nei confronti di terzi che possa creare disordini materialmente ed oggettivamente rilevabili in pubblico.

10) Qualora uno Stato membro, nel desiderio di eliminare dal proprio territorio le prostitute che giungono da un paese determinato in quanto esse potrebbero costituire un punto d'appoggio per il banditismo, lo faccia sistematicamente dichiarando che la professione di prostituta costituisce un pericolo per l'ordine pubblico, senza nemmeno controllare se le interessate possano essere sospettate di rapporti con la malavita, se detto Stato non pratichi un sistema di prevenzione generale vietato dai principi sanciti nella sentenza Bonsignore (causa 67/74) e se il suo provvedimento sia effettivamente basato sul comportamento personale dell'interessato (causa 115/81).

Qualora uno Stato membro, nel desiderio di eliminare dal proprio territorio le prostitute che giungono da un paese determinato in quanto esse potrebbero costituire un punto d'appoggio per il banditismo, lo faccia sistematicamente dichiarando che la professione di prostituta costituisce un pericolo per l'ordine pubblico, senza nemmeno controllare se le interessate possano essere sospettate di rapporti con la malavita, se detto Stato non pratichi un sistema di prevenzione generale vietato dai principi sanciti nella sentenza Bonsignore (causa 67/74) e se il suo provvedimento sia effettivamente basato sul comportamento personale dell'interessato (causa 116/81).

11) Se uno Stato membro possa ritenere improvvisamente che le persone che esercitano una determinata professione hanno un comportamento personale che costituisce una minaccia reale e sufficientemente grave per un interesse fondamentale della comunità mentre invece questa professione non è vietata nel suo territorio, ma anzi viene esercitata senza alcun

ostacolo da svariate migliaia di persone, per anni l'accesso a detta professione è stato consentito ai cittadini stranieri, detta professione dà luogo alla regolare riscossione d'imposte, lungi dal vietare questa attività, lo Stato in questione aveva adottato una disciplina a tutela di coloro che esercitano detta professione nei confronti di determinate forme di sfruttamento, e inoltre, determinati cittadini stranieri continuano ad esercitarla (causa 115/81).

Se uno Stato membro possa ritenere improvvisamente che le persone che esercitano una determinata professione hanno un comportamento personale che costituisce una minaccia reale e sufficientemente grave per un interesse fondamentale della comunità, pur se:

— questa professione non è vietata nel suo territorio, ma viene esercitata senza alcun ostacolo da svariate migliaia di persone,

— per anni l'accesso a detta professione è stato consentito ai cittadini stranieri,

— detta professione dà luogo alla regolare riscossione d'imposte,

— una disciplina tutela coloro che esercitano detta professione nei confronti di determinate forme di sfruttamento, e inoltre determinati cittadini stranieri continuano ad esercitarla

(causa 116/81).

12) Se l'avvocato generale, usando nelle conclusioni Bonsignore (causa 67/74) le espressioni "presenza che diviene intollerabile" e "soluzione necessaria", traduce correttamente il grado di gravità necessario per giustificare l'allontanamento dal territorio di uno Stato membro.

13) In quali ipotesi una persona cui è stato rifiutato o revocato il permesso di soggiorno, in quanto il suo comportamento personale costituiva un pericolo per l'ordine pubblico dello Stato ospitante, possa in seguito accedere nuovamente al territorio dello Stato di cui trattasi e chiedere un nuovo permesso di soggiorno. Se si possa adottare nei confronti di un cittadino di uno Stato membro la decisione di allontanarlo definitivamente dal territorio.

14) L'art. 6 della direttiva 64/221 stabilisce che i cittadini degli Stati membri devono venire informati dei motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica che giustificano una decisione adottata nei loro confronti. Se l'esposizione di detti motivi debba venire redatta nella madre lingua dell'interessato. Se quest'esposizione, salvo per ragioni inerenti alla sicurezza dello Stato, debba essere esauriente, dettagliata e veritiera. Se uno Stato possa far ricorso a formule di motivazione generali, ripetute in numerosi casi (causa 115/81).

L'art. 6 della direttiva 64/221 stabilisce che i cittadini degli Stati membri devono venire informati dei motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica che giusti-

ficano una decisione adottata nei loro confronti. Se l'esposizione di detti motivi debba venire redatta nella madre lingua dell'interessato. Se quest'esposizione, salvo per ragioni inerenti alla sicurezza dello Stato, debba essere esauriente, dettagliata e veritiera. Se uno Stato possa far ricorso a formule di motivazione generali, ripetute in numerosi casi (causa 116/81)

B — Sulle garanzie procedurali:

1) Nella sentenza Pecastaing del 5 marzo 1980, la Corte ha precisato che l'art. 9 della direttiva 64/221 ha come oggetto la costituzione di garanzie processuali minime a favore delle persone colpite da un provvedimento di revoca o di rifiuto del permesso di soggiorno. La Corte è pregata di indicare, precisare ed elencare le garanzie processuali che gli Stati membri devono offrire allo straniero che promuove un ricorso a norma dell'art. 9 della direttiva.

2) La direttiva menziona una "autorità diversa". Se ciò implichi che il ricorso deve poter venir presentato ad un'autorità imparziale e totalmente indipendente rispetto all'autorità che adotta la decisione.

Se si possa definire sufficientemente indipendente l'"autorità diversa" composta da membri designati dall'autorità che adotta la decisione. Se non sia auspicabile che gli Stati membri conferiscano ai giudici la competenza ad esaminare i ricorsi contemplati dagli artt. 8 e 9 della direttiva.

3) Nelle conclusioni presentate alla Corte nell'ambito della causa Pecastaing, l'avvocato generale riteneva che l'indipendenza effettiva dell'"autorità diversa" implica che la persona o le persone che compongono l'organo consultivo non abbiano alcun vincolo di dipendenza rispetto all'autorità chiamata a decidere. Se la Corte ritenga, come l'avvocato generale, che un dipendente dell'amministrazione incaricata di decidere non possa essere membro di detta autorità. Se un dipendente dell'amministrazione che prende la decisione possa fungere da segretario di detta autorità. Se sono vietati i rapporti gerarchici tra i membri dell'"autorità diversa" e l'autorità che adotta la decisione; nei paesi in cui detta materia è di competenza del ministero della giustizia, se non debba esser vietato che i magistrati che svolgono la funzione di pubblico ministero facciano parte di detta autorità.

Se un dipendente del Governo, ma che fa parte di un'altra amministrazione, possa entrare a far parte dell'"autorità" come membro. Se le nomine dei membri dell'autorità debbano venire effettuate per un termine più o meno lungo e in qualsiasi caso a tempo determinato. Se sia normale che l'autorità che adotta le decisioni sia quella che versa le remunerazioni ai membri della "autorità diversa".

4) Se il cittadino di uno Stato membro colpito da un provvedimento non debba avere la possibilità di adire direttamente la "autorità diversa". Se sia normale che l'autorità che adotta la decisione sia l'unica autorità che può adire la "autorità diversa", convocare lo straniero ad un'udienza

dell'autorità e quindi essere arbitra del ritmo più o meno rapido del procedimento.

5) Se le decisioni della "autorità diversa" debbano venir motivate. Se ciò non implichi che lo straniero ha il diritto ad ottenerne una copia da cui risultino le firme dei membri dell'autorità nonché il loro nome e la loro qualità (causa 115/81).

Se le decisioni dell' "autorità diversa" debbano venir motivate. Se ciò non implichi che lo straniero ha il diritto ad ottenerne una copia da cui risultino i nomi dei membri dell'autorità nonché la loro qualità (causa 116/81).

6) Salvo casi d'urgenza debitamente giustificata, se lo straniero o il suo difensore, impediti per motivi validi e gravi di assistere ad un'udienza della "autorità diversa" debbano poter ottenere il rinvio dell'esame della pratica ad un'udienza successiva.

7) Se nella decisione dell' "autorità diversa" debbano venir trattati dettagliatamente ed esaurientemente tutti i mezzi di diritto e di fatto dedotti dallo straniero. Se esso debba avere la facoltà di presentare memorie contenenti i suoi mezzi e un fascicolo.

8) Se l'autorità che adotta la decisione abbia l'obbligo di trasmettere alla "autorità diversa" un fascicolo che dimostri che la decisione di revoca o di rifiuto del permesso di soggiorno sottoposta alla valutazione dell'autorità distinta è fondata su fatti reali, circostanziati e gravi. Se la prova dei fatti sui quali si fonda l'autorità che adotta la decisione debba essere esauriente ed incontestata. Se lo straniero che contesta la sufficienza della prova possa invocare a proprio favore il beneficio del dubbio. Se le denunce anonime e i rapporti di polizia che non indicano le fonti possano essere usati dall'autorità che adotta la decisione (causa 115/81).

Se l'autorità che adotta la decisione abbia l'obbligo di trasmettere all' "autorità diversa" un fascicolo che dimostri che la decisione di revoca o di rifiuto del permesso di soggiorno sottoposta alla valutazione dell'autorità diversa è fondata su fatti reali, circostanziati e gravi. Se la prova dei fatti sui quali si fonda l'autorità che adotta la decisione debba essere esauriente ed incontestata. Se lo straniero che contesta la sufficienza della prova possa invocare a proprio favore il beneficio del dubbio. Se le denunce anonime e i rapporti di polizia che non indicano le fonti possano essere usati dall'autorità che adotta la decisione (causa 116/81).

9) Poiché, a norma dell'art. 3 della direttiva 64/221, l'esistenza di condanne penali non è sufficiente a giustificare automaticamente il provvedimento di rifiuto o di revoca del permesso di soggiorno, se non si

possa sostenere che, qualora i fatti di cui si fa carico allo straniero costituiscano reato, l'autorità che adotta la decisione è costretta a provare detti fatti mediante la produzione di una condanna penale.

10) Se da un rapporto sulla figura morale di una persona si possa desumere la prova che questa si comporta in modo contrario all'ordine pubblico.

11) Se lo straniero e il suo patrono abbiano il diritto di chiedere la comunicazione del fascicolo trasmesso dall'autorità che adotta la decisione della "autorità diversa". Poiché, per motivi di sicurezza dello Stato, è consentito all'autorità che adotta la decisione non comunicare allo straniero o al suo patrono determinati documenti, se detta autorità possa tuttavia avvalersi delle informazioni che sono contenute in un documento che essa rifiuta di trasmettere alla "autorità diversa".

12) Se la necessità di una adeguata difesa non implichi che lo straniero o il suo patrono possano chiedere la transmissione dell'originale del fascicolo oppure di una copia, eventualmente previa corresponsione di un compenso non proibitivo. Se l'obbligare l'avvocato dello straniero a recarsi nella capitale dello Stato mebro, specie allorché si tratta di uno Stato membro molto vasto per esaminare il fascicolo messo a sua disposizione non comporti in realtà spese sproporzionate per lo straniero, tali da pregiudicare il suo diritto di difendersi.

13) Entro quale termine, prima dell' udienza, lo straniero o il suo avvocato debbano avere comunicazione del fascicolo. Se il termine di un mese non costituisca un termine ragionevole onde consentire allo straniero di preparare la sua difesa, compilare il fascicolo di parte raccogliendo i documenti ed eventualmente redigere una memoria.

14) Se, adducendo motivi di sicurezza dello Stato, l'autorità che adotta la decisione possa includere nel fascicolo un documento non comunicato allo straniero o al suo avvocato per celare l'identità di un informatore della polizia. Se un documento impugnato per falso dallo straniero non vada escluso dagli atti.

15) Se non sia indispensabile che lo straniero o il suo patrono siano avvisati della data dell'udienza con un anticipo sufficiente, onde consentire la preparazione efficace di detta udienza, ad esempio con un mese di anticipo».

7. Le ordinanze del presidente del Tribunal de première instance di Liegi sono pervenute alla cancelleria della Corte il 12 maggio 1981.

8. Hanno presentato osservazioni scritte, ai sensi dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto (CEE) della Corte di giustizia, le attrici nelle cause principali, rappresentate dagli avvocati J. Levaux e L. Mission, del foro di Liegi; lo Stato belga, nella persona del Ministro delle giustizia, rappresentato, nel procedimento 115/81,

dall'avv. J.-P. Soumagne, del foro di Liegi e nel procedimento 116/81 dall'avv. E. E. Jeunehomme, del foro di Liegi; il Governo della Repubblica francese, rappresentato dal sig. G. Geoffroy, membro del segretariato generale del comitato interministeriale per le questioni di cooperazione economica europea presso il primo ministro, in qualità di agente; il Governo della Repubblica italiana, rappresentato dal sig. A. Squillante, capo del servizio del contenzioso diplomatico, trattati e affari legislativi, in qualità di agente, assistito dall'avvocato dello Stato O. Fiumara; il Governo del Regno dei Paesi Bassi, rappresentato dal sig. F. Italianer, segretario generale del Ministero degli affari esteri, in qualità di agente; il Governo del Regno Unito, rappresentato dal sig. R. N. Ricks, del Treasury Solicitor's Department, in qualità di agente, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata sal suo consigliere giuridico sig. J. Amphoux, in qualità di agente, assistito dall'avv. F. Herbert, del foro di Bruxelles.

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

II — Le osservazioni scritte presentate alla Corte

A — Osservazioni presentate dalle attrici nelle cause principali

Sulle questioni A 1) e 2). Le attrici nelle cause principali ritengono che la nozione di ordine pubblico possa venire definita in base al suo scopo: essa consente di derogare al rispetto dei diritti individuali cui lo Stato e la collettività sono tenuti, quando, procedendo diversamente, fossero minacciate l'esistenza o l'essenza dell'ordinamento giuridico.

Alle luce della giurisprudenza della Corte, è possibile precisare come segue i limiti del potere discrezionale degli Stati membri di ostacolare i diritti di soggiorno o di stabilimento garantiti dal Trattato richiamandosi all'ordine pubblico: l'ordine pubblico stesso dello Stato membro interessato deve essere minacciato; la minaccia deve riguardare il futuro in quanto la nozione di ordine pubblico non può essere invocata in relazione ad un comportamento passato; la minaccia deve risultare dal comportamento personale dell'interessato; non ci si può richiamare alla nozione di ordine pubblico per fini economici senza compromettere lo scopo stesso del Trattato; la minaccia per l'ordine pubblico deve essere effettiva e sufficientemente grave, cioè riguardare «un interesse fondamentale della collettività» (cfr. sentenza in causa 30/77, Bouchereau, Racc. pag. 1999); la nozione di ordine pubblico va interpretata restrittivamente ed applicata in maniera non discriminatoria; essa può costituire oggetto del potere di valutazione degli Stati membri, da esercitarsi

sotto il controllo delle istituzioni comunitarie; essa può essere applicata solo osservando una serie di norme formali e procedurali; è necessario che il comportamento dell'interessato rappresenti una minaccia per l'ordine pubblico materiale degli Stati membri; per potersi richiamare alla suddetta nozione è necessario che il comportamento considerato sia suscettibile di sanzione penale; infine, la nozione di ordine pubblico non può servire a limitare l'esercizio dei diritti pubblici nel territorio del paese ospitante.

Sulle questioni A 3), 4), 5) e 6). Dalla succitata sentenza in causa Bouchereau risulta che il comportamento censurato, che costituisce una minaccia effettiva e sufficientemente grave per un interesse fondamentale della società, deve essere passibile di condanna penale. Infatti l'interesse a cui lo Stato si richiama potrebbe essere invocato discriminatoriamente ove non fosse sancito dall'ordinamento di questo. L'esigenza che il comportamento considerato sia già vietato da una norma penale costituisce d'altro canto il solo modo di evitare provvedimenti arbitrari degli Stati membri, esclusi dalla giurisprudenza della Corte. Al fine di creare in tutti coloro che desiderano stabilirsi in un altro Stato un senso di certezza del diritto e di fiducia nel diritto di soggiorno e di stabilimento loro attribuito dal Trattato, si dovrebbe dichiarare che i loro diritti possono essere messi in discussione solo ove essi commettano fatti particolarmente gravi, e garantire loro che essi possono venire perseguiti unicamente per comportamenti passibili di sanzione ai sensi di leggi preesistenti ai comportamenti stessi. Infatti, consentendo l'espulsione per comportamenti non suscettibili di sanzione penale si darebbe adito all'espulsione per motivi pretestuosi. Orbene l'espulsione rappresenta una sanzione spesso più grave, per gli interessati e la loro famiglia, di una sanzione penale. Le conseguenze sono tali da far ritenere che, di fatto, la riserva di ordine pubblico di cui agli artt. 48 e 56 del Trattato introduce nell'ordinamento comunitario delle norme di diritto penale.

L'espressione «atteggiamento equipollente dello Stato», che figura nella quinta questione, si riferisce all'atteggiamento del Regno Unito nella causa 41/74 (Van Duyn, Racc. pag. 1377): la vigente normativa di questo Stato non permetteva di punire i promotori della setta incriminata, ma era già prevista una modifica della legge che avrebbe consentito di richiamarsi agli interessi fondamentali dello Stato. La situazione è completamente diversa qualora il comportamento considerato non sia mai stato messo in discussione da nessuno.

Sulle questioni A 7) e 8). Va introdotta al riguardo una nozione di duplice proporzionalità. Non basta infatti considerare, in sé e per sé, la perturbazione apportata all'ordine pubblico, ma va parimenti considerata la situazione personale del cittadino comunitario: le conseguenze del rifiuto o della revoca del permesso di soggiorno o di stabilimento sarebbero drammatiche per un'intera popolazione, principalmente di nazionalità italiana, immigrata in Belgio da svariate generazioni, e si risolverebbero in un trattamento crudele o inumano ai sensi dell'art. 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, dell'art. 5 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e dell'art. 7 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici dell'ONU.

Sulla questione A 9). In questo contesto vengono presi in considerazione sia il problema della materialità dell'ordine pubblico, sia quello del rispetto della vita privata, della libertà d'opinione e della libertà d'espressione. Uno Stato non può ritenersi minacciato da un comportamento individuale che non sia tale da provocare, materialmente e obiettivamente, dei disordini rilevabili in pubblico. Nel caso presente, però, viene presa in considerazione la minaccia di disordini, non le idee del singolo in quanto tali. Il Trattato e il diritto derivato attribuiscono al lavoratore migrante molto più del diritto al lavoro: il diritto di vivere nel paese ospitante come gli altri lavoratori di tale paese, godendo degli stessi diritti di questi ultimi.

Sulle questioni A 10) e 11). Le attrici nelle cause principali tengono a precisare che contestano di essere dedite alla prostituzione, che d'altro canto nulla è mai stato loro imputato, che esse desideravano esercitare un'attività diversa da quella di cameriera di bar e che risulta agli atti come esse abbiano cercato un altro lavoro. D'altra parte, il fatto di esporsi in vetrina rappresenta un pericolo per l'ordine pubblico talmente modesto che numerosi comuni in Belgio non lo vietano. Laddove esiste il divieto, le infrazioni sono punite solo con semplici misure di polizia. In ogni modo, in Belgio non è vietata la prostituzione ma solo l'incitamento al vizio spesso nella forma di pubblico adescamento. Le autorità belghe non fanno mistero di espellere sistematicamente tutte le cameriere di bar di nazionalità francese, forse in quanto potrebbero costituire il «supporto logistico» della «malavita» francese. Ora il rifiuto o la revoca di permessi di soggiorno o di stabilimento per ragioni di lotta al banditismo richiedono, in ogni caso particolare, che venga effettuata un'indagine accurata e che la decisione negativa sia presa soltanto quando vengono accertati legami effettivi dell'interessato con il banditismo.

Sulla questione A 12). Il carattere fondamentale del principio di libera circolazione delle persone all'interno della Comunità comporta l'obbligo, per gli Stati membri, quando il comportamento personale di un cittadino comunitario possa considerarsi atto a minacciare l'ordine pubblico nazionale, di adottare prioritariamente, come misura preventiva, provvedimenti diversi dal rifiuto o dalla revoca del permesso di soggiorno o di stabilimento; quest'ultima misura può essere applicata solo in ultima istanza e quando effettivamente si verifichi una situazione di necessità (cfr. sentenze in causa 36/75, Rutili, Racc. pag. 1219 e in causa Bouchereau, cit.).

Sulla questione A 13). In Belgio vengono utilizzati nei confronti dei cittadini comunitari documenti chiamati «ordine di lasciare il paese», firmati talora da un funzionario dell'ufficio stranieri, talora semplicemente dagli agenti di polizia o municipali. Ora, la legge belga 28 marzo 1952 sulla polizia degli stranieri dispone che solo il Ministro ha il potere di allontanare dal territorio del Regno uno straniero che vi è entrato regolarmente, e tale potere non può essere delegato. Le autorità belghe si giustificano generalmente sostenendo che è preferibile emanare l'ordine di lasciare il paese piuttosto

che un decreto ministeriale di allontanamento, che avrebbe come effetto il definitivo divieto di accesso al territorio nei confronti dello straniero destinatario. Tale giustificazione non regge in quanto, in pratica, si constata che quando uno straniero viene colpito dall'ordine di lasciare il paese, le autorità belghe ritengono che lo stesso non sia più autorizzato a rientrarvi permanendo le stesse condizioni. Ciò avviene in particolare quando un cittadino comunitario abbia lasciato decorrere il termine brevissimo di 8 giorni a sua disposizione per ricorrere, avverso una decisione di rifiuto di permesso di stabilimento, dinanzi alla commissione consultiva per gli stranieri.

Come la Corte ha ricordato in particolare nella sentenza in causa Bouchereau, succitata, e in causa 131/79 (Santillo, Racc. 1980, pag. 1585), la minaccia per l'ordine pubblico deve essere attuale. Ciò comporta per qualsiasi cittadino comunitario, il diritto di ottenere un permesso di soggiorno o di stabilimento in qualsiasi Stato membro purché non vi sia motivo di temere che il suo comportamento costituisca una minaccia attuale per l'ordine pubblico e ciò anche nel caso in cui in passato, l'interessato sia stato incarcerato, condannato o espulso. È ugualmente illecito trattare il cittadino comunitario a cui viene rifiutato per la prima volta un permesso di soggiorno alla stregua di una persona entrata illegalmente in Belgio, anche se egli è munito di validi documenti nazionali di identità.

Sulla questione A 14). È evidente che per rendere noti agli interessati i motivi del provvedimento bisogna aver cura di usare una lingua compresa dagli stessi. Al riguardo ci si può richiamare a quanto la Corte ha dichiarato nella citata sentenza in causa Rutili.

Sulla questione B 1). La Corte dovrebbe precisare che le garanzie processuali debbono essere identiche a quelle accordate ai cittadini nazionali quando si tratta di restrizioni della loro libertà di movimento. Si può mettere in rilievo che se il cittadino comunitario non ottiene gli strumenti per far valere ed imporre i propri diritti nei confronti dello Stato ospitante, il diritto stesso è svuotato di ogni contenuto.

Sulla questione B 2). Le attrici nelle cause principali ritengono che si debba andare oltre il disposto degli artt. 8 e 9 della direttiva 64/221, che appare loro insufficiente ad assicurare la realizzazione degli scopi del Trattato in materia. Se è vero che l'ordinamento giuridico comunitario si fonda sul diritto di soggiorno e di stabilimento, bisogna riconoscere, a rigor di logica, che presso tutti gli Stati membri, diritti di tale importanza vanno tutelati dal potere giudiziario la cui funzione precipua è quella di garantire i diritti fondamentali della persona. In Belgio, tranne che nel caso del fermo di polizia, possibile in caso di necessità per un periodo di brevissima durata, nessuna autorità salvo il giudice può prendere provvedimenti restrittivi della libertà di movimento dei cittadini. Sarebbe quindi discriminatorio ammettere che il diritto di soggiorno e di stabilimento dei cittadini

comunitari, invece, possa essere riservato alla competenza del potere esecutivo. Non si può inoltre parlare di effettiva indipendenza e di effettiva autorità se le autorità chiamate ad adottare la decisione o a decidere il relativo ricorso non appartengono a poteri diversi.

Sulla questione B 3). In Belgio i tre membri che compongono la commissione consultiva che si ritiene corrispondente all'autorità di cui agli artt. 8 e 9 della direttiva 64/221, sono designati dal Ministero della giustizia, autorità che adotta la decisione di revoca o di rifiuto del permesso di stabilimento o di soggiorno. Un funzionario del Ministero della giustizia, talora lo stesso che ha trattato la pratica del ricorrente, funge da segretario della commissione consultiva. Solo in taluni casi lo straniero ricorrente può designare il terzo membro della commissione consultiva, ma la sua scelta è circoscritta ad un elenco di nominativi redatto dal Ministero della giustizia. La commissione è spesso presieduta da un magistrato della procura, che, nel sistema giudiziario belga, si trova in una posizione di subordinazione gerarchica nei confronti del Ministro della giustizia. Lo straniero non riceve mai il testo della decisione della commissione ma solo un sunto stilato dal funzionario del Ministero della giustizia che funge da segretario della commissione stessa. I nomi e la qualità dei componenti la suddetta commissione non gli sono resi noti e non figurano nel testo del sunto trasmessogli dal segretario della commissione. Esiste una sola commissione consultiva per tutto il Regno con sede presso i locali del Ministero della giustizia riservati alla polizia degli stranieri. Gli esperti della materia lamentano che, quasi sistematicamente, i pareri della commissione sono favorevoli alle tesi della polizia degli stranieri.

Sulla questione B 4). In Belgio il Ministero della giustizia, autorità che adotta la decisione, si erge a solo giudice della ricevibilità dei ricorsi: lo straniero non ha il diritto di adire direttamente la commissione consultiva. Nella prassi, quando viene rifiutato un permesso di soggiorno, al richiedente straniero vengono immediatamente ritirati tutti i documenti di identità ricevuti all'atto della presentazione della domanda, ed in particolare il permesso di soggiorno provvisorio, ed egli resta semplicemente in possesso dell'ordine di lasciare il paese che scade entro un dato termine. Finché la sua pratica non viene esaminata dalla commissione consultiva, tale ordine viene rinnovato di mese in mese. Nel caso delle cameriere di bar, il Ministero della giustizia esige persino, prima di rinnovare l'ordine di lasciare il paese, che esse cessino la loro attività per la durata del procedimento che ha tuttavia effetto sospensivo. Senza documento di identità, diviene impossibile allo straniero trovare un nuovo lavoro salvo negli ambienti particolari come quelli dei bar. Le lungaggini del procedimento innanzi alla commissione consultiva provocate dal Ministero della giustizia hanno lo scopo evidente di scoraggiare lo straniero.

Sulla questione B 5). La soluzione affermativa si impone.

Sulla questione B 6). Va data soluzione affermativa, purché il motivo addotto sia valido e giustificato ciò che potrebbe essere valutato dall' «autorità diversa» a

patto che si tratti di autorità indipendente da quella che adotta la decisione.

Sulla questione B 7). L'art. 9 della direttiva 64/221 menziona la «procedura prevista dalla legislazione di detto paese». In ogni tipo di procedimento in Belgio, le parti hanno il diritto di produrre memorie e documenti e di costringere i giudici a rispondere con precisione agli argomenti di fatto e di diritto addotti. Lo stesso dovrebbe avvenire nell'ambito del procedimento in causa, essendo evidente la funzione giurisdizionale dell'autorità chiamata ad emettere il proprio parere.

Sulla questione B 8). Il caso dell'attrice nella causa 116/81 illustra sufficientemente l'importanza della questione sollevata. È sorprendente constatare che l'interessata viene accusata di avere sofferto di una malattia venerea, e ciò senza alcuna prova, mentre è oggi certo che l'affermazione era del tutto inesatta. Manifestamente, lo Stato belga non ritiene di dover addurre la prova del fatto e si limita a farvi riferimento. Accade frequentemente in materia che le indagini di polizia siano sommarie poiché il procedimento e la decisione non differiscono a seconda che l'indagine di polizia fornisca maggiori o minori informazioni in ordine al comportamento personale dell'interessata, la cui sola qualità di cameriera francese basta a giustificarne l'espulsione.

Sulla questione B 9). Basta richiamare il principio generale della presunzione di innocenza (art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, art. 11 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e art. 14 del Patto dell'ONU relativo ai diritti civili e politici).

Sulla questione B 10). Le attrici nelle cause principali fanno riferimento a quanto è stato detto in ordine alla questione A 9). La moralità dell'interessato non può costituire il motivo di ordine pubblico contemplato dagli artt. 48 e 56 se manca la possibilità di disordini materialmente e oggettivamente verificabili in pubblico.

Sulle questioni B 11), 12), 13) e 14). Le attrici nelle cause principali chiedono alla Corte di precisare in maniera estremamente dettagliata le norme processuali da seguire. Esse si sentono costrette a ciò in quanto gli atti depositati provano sufficientemente la tendenza naturale dell'amministrazione belga ad adoperarsi per limitare le garanzie processuali che lo straniero può invocare. Malgrado gli interventi dei presidenti degli ordini forensi di Bruxelles e di Liegi e le conclusioni degli avvocati generali Capotorti e Warner nelle cause 98/79 (Pecastaing, Racc. 1980, pag. 691) e Santillo, succitata, continua ad essere rifiutata la trasmissione dei fascicoli nell'ambito del procedimento dinnanzi alla commissione consultiva. Per lo straniero, il semplice fatto di venire costretto a presentare le proprie difese nella capitale del paese ospitante può già comportare difficoltà tali da compromettere il suo diritto alla difesa, senza contare la situazione finanziaria in cui normalmente viene a trovarsi a seguito di un rifiuto del primo titolo di soggiorno.

Sulla questione B 15). È evidente che tale questione va risolta in senso affermativo.

B — Osservazioni presentate dallo Stato belga

Sulle questioni A 1), 2) e 3). Una definizione troppo precisa rischierebbe di congelare la nozione di ordine pubblico mentre sembra più importante che essa si evolva, adeguandosi al progredire della società. A fortiori, i limiti del concetto nazionale di ordine pubblico, dati gli aspetti peculiari di ogni Stato membro, sembrano impossibili da definire. Non esiste contraddizione fra quanto affermato nella citata sentenza Van Duyn ed il principio di non discriminazione. Le osservazioni dello Stato belga sulle due prime questioni si riportano a quanto affermato in tale sentenza, che definisce un principio e indica i limiti della sua applicazione. Va aggiunto che negli ordinamenti nazionali la nozione di ordine pubblico non è necessariamente esplicitata in una norma giuridica (procedimento 115/81).

Sulle questione A 4), 5) e 6). Tali questioni sollevano un problema interessante dal punto di vista della filosofia del diritto ma privo di rilevanza nella fattispecie. La legge belga 21 agosto 1948, che abolisce la disciplina ufficiale della prostituzione, stabilisce che regolamenti integrativi possono essere adottati dai consigli comunali ove tendano a garantire la moralità e la quiete pubbliche. Il regolamento di polizia 24 ottobre 1977 del consiglio comunale della città di Liegi contempla misure di polizia per il fatto di esporsi in vetrina, comportamento passibile di sanzione penale e giustificante l'allontanamento dal territorio (procedimento 115/81). Lo Stato belga, nel procedimento 116/81, deduce solo in ordine alla questione A 5) che la nozione di ordine pubblico può variare da un paese all'altro e da un'epoca all'altra (cfr. sentenza Van Duyn, citata) e che il suo contenuto non è necessariamente espresso in una norma giuridica.

Sulla questione A 7). Se viene in gioco l'ordine pubblico appare evidente che non è il caso di considerare gli inconvenienti, variabili per ogni individuo, dell'allontanamento dal territorio belga. Qualsiasi concezione si possa avere in ordine al contenuto delle nozione di ordine pubblico, è comunque evidente che essa va applicata, all'interno della stessa società, in maniera non differenziata alla stessa categoria di persone (procedimento 115/81).

Sulla questione A 8). Tale questione presenta, nella fattispecie, un interesse puramente accademico. Essa non riguarda direttamente l'attrice nella causa principale, persona giovane e in buone condizioni di salute, che vive «sfruttando la propria avvenenza» e non ha da preoccuparsi delle conseguenze dell'allontanamento dal territorio di famiglie numerose, di persone anziane e di minori (procedimento 115/81).

Si tengono evidentemente in considerazione gli interessi privati e/o familiari degli stranieri nei cui confronti si intende adottare un provvedimento di allontanamento dal paese. È effettivamente certo che tale provvedimento viene adottato solo in casi eccezionali nei confronti di talune categorie di stranieri, come ad esempio le categorie menzionate nella questione. Sembra tuttavia difficilmente concepibile vietare in maniera generalizzata agli Stati membri di adottare provvedimenti di allontanamento, indipendentemente dalle circostanze specifiche, nei confronti degli stranieri che appar-

tengono a tali categorie. L'art. 21 della legge 15 dicembre 1980 dispone che gli stranieri appartenenti a talune categorie possono essere allontanati dal paese solo nel caso in cui abbiano arrecato grave pregiudizio all'ordine pubblico o alla sicurezza nazionale (procedimento 116/81).

Sulla questione A 9). Nella fattispecie, i disordini materialmente e oggettivamente verificabili sussistono in quanto l'attrice nella causa principale si è esposta in vetrina nella pubblica via, contravvenendo al regolamento comunale precitato che commina una sanzione penale (procedimento 115/81).

L'allontanamento dal paese può essere preso in considerazione solo nel caso in cui la moralità privata dell'interessato si sia espressa nel suo comportamento, il che presuppone che siano stati compiuti taluni atti materialmente e oggettivamente rilevabili. Non è necessario tuttavia che la turbativa si sia già verificata se ne sussiste il pericolo potenziale, in particolare per il comportamento personale degli interessati (procedimento 116/81).

Sulla questione A 10). L'attrice nella causa principale non è stata allontanata dal territorio per essere stata in contatto con la «malavita internazionale», ma perché lavorava in un bar equivoco sotto il profilo del buon costume. Circa il problema di fondo sollevato da tale questione, che emerge dal caso in esame, va osservato che un comportamento personale consistente nel darsi alla prostituzione in certe condizioni, rappresenta un punto d'appoggio per il banditismo, in particolare per il danaro che ne ricavano gli sfruttatori della prostituzione (procedimento 115/81).

Non è necessario che una prostituta abbia rapporti con la «malavita» per potersi disporre nei suoi confronti un provvedimento di allontanamento dal paese fondato su motivi di ordine pubblico. È evidente che l'attività di una prostituta rappresenta di per se stessa un pericolo per l'ordine pubblico, se viene esercitata in maniera provocante, ad esempio esponendosi nella vetrina di un bar in maniera indecente, ovvero adescando i clienti sulla pubblica via nei dintorni del bar (procedimento 116/81).

Sulla questione A 11). Non si può imputare ad uno Stato il fatto di espellere stranieri colpevoli dei reati di adescamento e di esposizione in vetrina contrastanti con la loro nozione di ordine pubblico e di buon costume. La disparità di trattamento fra cittadini e stranieri è, al riguardo, inevitabile in quanto uno Stato non può evidentemente espellere i propri cittadini. Non può sostenersi che il trattato vieta l'espulsione dei deliquenti stranieri col pretesto che dei cittadini commettono gli stessi reati senza venire espulsi dal proprio paese (procedimento 115/81).

Tale questione potrebbe venire ricollegata alla questione A 3) e la sua formulazione potrebbe sembrare alquanto equivoca se non comprendesse — fortunatamente — la nozione di «comportamento personale» a cui la giurisprudenza della Corte ha attribuito un interesse fondamentale (procedimento 116/81).

Sulla questione A 12). Lo Stato belga rinvia alle proprie osservazioni sulle questioni A 7), 8) e 9) (procedimento 115/81).

Sulla questione A 13). Quando viene rifiutato un documento di soggiorno ad una persona per ragioni inerenti al comportamento personale, è evidente che il rifiuto ha effetto finché permane il comportamento personale che ha giustificato il provvedimento (procedimento 115/81).

Sulla questione A 14). Essendo l'attrice nella causa principale di nazionalità francese, ogni provvedimento le è stato notificato nella propria lingua. D'altra parte la decisione notificatale non consisteva in una formula generale e stereotipa ma si riferiva al suo comportamento «in concreto» (procedimento 115/81).

Tale questione potrebbe essere formulata in maniera più precisa chiedendosi in quale lingua debba effettuarsi la notificazione ad un cittadino comunitario della decisione e della relativa motivazione: se nella lingua parlata o scelta dall'interessato, ovvero in una delle lingue nazionali dello Stato che adotta il provvedimento, a scelta dell'interessato. Per il resto, è evidente che la motivazione della decisione deve corrispondere al comportamento personale dell'interessato (procedimento 116/81).

Sulla questione B 1). Le garanzie processuali sono precisate dall'art. 9 della direttiva n. 64/221 e possono venire schematizzate come segue:

— «autorità diversa»,

— l'interessato deve poter far valere i propri mezzi di difesa,

— l'interessato deve poter farsi assistere o rappresentare secondo la procedura prevista dalla legislazione nazionale,

— l'interessato è autorizzato a presentare di persona i propri mezzi di difesa, a meno che non vi si oppongano motivi di sicurezza dello Stato.

La procedura stabilita dalla nuova normativa offre garanzie praticamente identiche a quelle dei ricorsi dinanzi all'autorità giudiziaria (indipendanza dei membri del collegio, rispetto dei diritti della difesa, trasmissione del fascicolo, audizione dei testi, ricorso ad un interprete). Essendo aumentate le garanzie processuali, che già erano soddisfacenti, la procedura istituita in attuazione dell'art. 9 della direttiva presenta tutte le garanzie auspicate.

Sulla questione B 2). Per quanto riguarda la composizione della commissione, il giudice del rinvio ha ritenuto che essa garantisse la sua indipendenza giurisdizionale in quanto i componenti dell'autorità diversa non vengono designati dall'autorità che adotta la decisione, ma dal Re.

Sulla questione B 3). Vigendo la legge 28 marzo 1952, il posto di segretario della commissione era ricoperto non da un funzionario dell'amministrazione competente ad adottare la decisione, bensì da un funzionario indipendente. Gli artt. 33 e 34 della legge 15 dicembre 1980 stabiliscono che la presidenza viene assunta da due magistrati di carriera, emeriti o onorari. Per quanto riguarda la nomina dei componenti dell'«autorità diversa», l'art. 33 della legge suddetta dispone che i membri della commissione restano in carica per 3 anni e che il loro mandato è rinnovabile. L'importo delle indennità

corrisposte ai membri della commissione viene deciso dal Re e liquidato in base al regio decreto 24 dicembre 1964, che fissa i rimborsi spese di soggiorno del personale dei ministeri, ed al regio decreto 18 gennaio 1965, recante una normativa generale in materia di spese di viaggio.

Sulla questione B 4). L'autorità che adotta la decisione investe del caso l'«autorità diversa» quando la legge 15 dicembre 1980 contempla il parere obbligatorio preventivo della commissione consultiva degli stranieri. Tale parere può essere chiesto solo dal Ministro della giustizia. Tuttavia lo straniero può presentare istanza di revisione al Ministro nei casi contemplati dall'art. 44. Va quindi messo in rilievo il fatto che la commissione sia incaricata di fornire pareri al Ministro della giustizia rappresenta una garanzia per lo straniero la cui pratica viene così esaminata da un organo indipendente. L'autorità che adotta la decisione non convoca lo straniero: le convocazione vengono spedite ad iniziativa del presidente per il tramite del segretario della commissione, funzionario indipendente come precisato in precedenza.

Sulla questione B 5). L'art. 62 della legge 15 dicembre 1980 contiene la norma generale che rende obbligatoria la motivazione nella notifica di tutte le decisioni amministrative. Ciò comporta quindi l'esistenza di un controllo del Consiglio di Stato sui motivi elencati nei pareri della commissione. Già prima dell'entrata in vigore della legge suddetta, l'interessato riceveva copia del parere espresso dalla commissione.

Sulla questione B 6). Come di norma avviene dinanzi a qualsiasi giudice, la commissione esamina la richiesta di rinvio e decide se accoglierla o meno in relazione al motivo addotto. Qualsiasi organo giurisdizionale può ritenere ingiustificata una domanda di rinvio successiva ad altre e quindi respingerla (procedimento 115/81).

A miò d'esempio, il difensore dell'interessata ha chiesto e ottenuto svariati rinvii adducendo come motivo vuoi le ferie, vuoi altre udienze fissate dinanzi ad altri giudici. La commissione consultiva ha respinto la richiesta di rinvio dell'udienza fissata per l'11 settembre 1980 dopo aver concesso rinvii il 13 settembre 1979, il 29 maggio e il 21 agosto 1980 (procedimento 116/81).

Sulla questione B 7). Nella sua decisione l'«autorità diversa» deve pronunciarsi in maniera precisa e adeguata su tutti i mezzi di diritto e di fatto sollevati dallo straniero (obbligo di motivazione di cui all'art. 62 della legge). Gli avvocati hanno del resto la possibilità di presentare memorie, il che rappresenta peraltro la conferma di una prassi in atto da lunga data.

Sulla questione B 8). Per quanto concerne il fascicolo del caso, l'autorità che adotta la decisione è tenuta a trasmettere al presidente della commissione, almeno 8 giorni lavorativi prima dell'udienza, «il fascicolo relativo al caso». Il relatore della commissione giustizia del Senato ha sottolineato che gli artt. 34 e 36 della legge importano l'obbligo, da parte dell'amministrazione della pubblica sicurezza, di trasmettere un fascicolo completo ivi compresi i documenti da lei ritenuti riservati. Se la suddetta amministra-

zione desidera che certi documenti non siano comunicati ai membri della commissione e alle parti, chiede al presidente di stralciarli dal fascicolo così che non possono avere ripercussioni sulla decisione della commissione. Viene messo in evidenza che i membri non possono venire a conoscenza dei documenti in tal modo stralciati. Esistendo un controllo da parte del Consiglio di Stato sui motivi addotti nel parere, il Ministro non può richiarmarsi a documenti non prodotti per giustificare la propria decisione né l'amministrazione assume il rischio di non poter sostenere la propria tesi.

Sulle questioni B 9) e 10). Ai termini della sentenza Bouchereau (precitata) un provvedimento di allontanamento implica «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». Poco importa che i fatti che configurano reati siano sanzionati da una condanna penale. Bisogna che il comportamento personale dell'interessato sia in contrasto con l'ordine pubblico.

Sulla questione B 11). Lo Stato belga si richiama alla soluzione della questione B 8).

Sulla questione B 12). Quando un avvocato può prendere conoscenza del fascicolo, può anche ottenerne copia a sue spese.

Sulle questioni B 13) e 15). L'art. 36 della nuova legge specifica che i membri della commissione, lo straniero e l'avvocato possono prendere conoscenza del fascicolo relativo al caso dal terzo giorno lavorativo anteriore al giorno dell'udienza. È stabilito il termine di un mese per trasmettere la convocazione all'interessato. A tale convocazione viene allegata una nota dettagliata che elenca i motivi e gli elementi del fascicolo. La difesa dispone inoltre di un termine breve di tre giorni per verificare personalmente, se necessario, i dati della nota sulla base del fascicolo. Se la difesa ritiene di dover contestare la conformità dei dati contenuti nella nota con le risultanze del fascicolo, può in ogni caso presentare una motivata richiesta di rinvio. Poiché l'avvocato ha la possibilità di predisporre la difesa del proprio cliente un mese prima di comparire innanzi alla commissione, il termine di tre giorni è sufficiente per prendere conoscenza del fascicolo.

Sulla questione B 14). Lo Stato belga ricorda che i documenti stralciati dal fascicolo non possono avere alcuna influenza sulla decisione della commissione. Va data fiducia ad una commissione la cui composizione presenta tutte le garanzie di imparzialità per quanto concerne la valutazione di un documento impugnato per falso dallo straniero. Stabilire in maniera generale che un documento impugnato per falso dall'interessato debba necessariamente venire stralciato dal procedimento equivarrebbe a riconoscere il diritto di contestare la veridicità di tutti i documenti del fascicolo sottoposti alla commissione, e quindi di stralciarli e di

privare il fascicolo del suo contenuto. Un documento presentato dalla straniero potrebbe allo stesso modo essere impugnato per falso dal membro nominato dall'amministrazione e ciò non comporterebbe evidentemente il suo automatico stralcio dal procedimento.

C — Osservazioni presentate dal Governo francese

Sulle questioni A 1) e 2). Il Governo francese ritiene che il contenuto della nozione di ordine pubblico, per evidenti ragioni, debba poter venire fissato dalle autorità nazionali di ogni Stato membro, con la sola riserva dei principi espressi dalla Corte nell'ambito delle cause che di volta in volta le vengono sottoposte al riguardo. La Corte sembra aver dedotto dalla competenza esplicitamente riconosciuta dall'art. 56 del Trattato la competenza generale degli Stati membri a determinare le esigenze dell'ordine pubblico. Al fine di salvaguardare i principi di parità di trattamento e di non discriminazione — fondamenti del Trattato — la Corte ha tuttavia posto un importante limite a tale principio, riconoscendo alle istituzioni della Comunità un potere di controllo, equiparabile ad un controllo a posteriori, da esercitarsi caso per caso alla luce delle singole fattispecie. Entro il quadro generale stabilito dall'art. 48 del Trattato, gli Stati membri dispongono quindi del potere di determinare le esigenze dell'ordine pubblico, salvo il controllo esercitato dalle istituzioni comunitarie.

Sulle questioni A 3), 10) e 11). La ripartizione di competenze operata dalla Corte è intesa a conciliare il principio comunitario di non discriminazione sancito dall'art. 7 del Trattato con le esigenze nazionali di ordine pubblico. L'art. 48, introducendo la clausola del trattamento nazionale, ribadisce questo principio di non discriminazione, ma permette ugualmente agli Stati membri di conservare nella legislazione e nella prassi eccezioni nei confronti dei cittadini comunitari. Nella citata sentenza in causa Van Duyn, la Corte ha ritenuto che uno Stato membro potesse opporsi all'esercizio di talune attività da parte di un cittadino di altro Stato membro, mentre nessuna restrizione analoga era imposta ai suoi cittadini. Per contro, nella sentenza in causa 67/74 (Bonsignore, Racc. 1975, pag. 297), la Corte ha considerato, facendo applicazione dell'art. 3 della direttiva 64/221, che solo il «comportamento personale» può giustificare l'espulsione di un cittadino comunitario, in quanto tale provvedimento non può basarsi su motivi di «prevenzione generale». Pare che si tenda così a fare una distinzione, a cui il Governo francese aderisce, fra trattamento differenziato sulla base del comportamento personale — deroga ammissibile per ragioni di ordine pubblico — e discriminazione basata su motivi di prevenzione generale, che non può venire accettata senza ledere il principio di libera circolazione.

Sulle questioni A 4) e 5). Nella sentenza Bouchereau la Corte sembra ritenere che la minaccia per l'ordine pubblico derivi non dall'esistenza di una condanna pe-

nale, ma dalle circostanze che dimostrano un determinato comportamento personale. La minaccia è quindi rappresentata dal comportamento personale in certe circostanze, mentre la condanna penale non è se non una conseguenza — una sanzione — eventuale del comportamento personale, per contro, la Corte, nella sentenza Van Duyn, ha affermato che la mancanza di un divieto legale non poteva impedire di richiamarsi alla nozione di ordine pubblico. Così, un comportamento non sanzionato dalla legge penale dello Stato membro in cui viene in essere può ugualmente giustificare fondatamente un provvedimento di allontanamento. La giurisprudenza francese, dal canto suo, considera l'esistenza di infrazioni penali solo come uno degli elementi di valutazione del comportamento dell'interessato; tale soluzione, seguita per i cittadini extracomunitari, è beninteso applicabile ai cittadini degli Stati membri. Il Governo francese propugna una soluzione affermativa, tanto più che, in linea di massima, comportamenti del genere non possono comportare l'allontanamento di uno straniero dal territorio francese.

Sulla questione A 6). La minaccia per l'ordine pubblico che può comportare e giustificare un provvedimento di allontanamente, si basa sul comportamento personale. L'infrazione passibile di sanzione penale consente solo di constatare e sanzionare il comportamento, ma non influisce sulla sua natura. Il provvedimento di allontanamento basato su di una minaccia per l'ordine pubblico richiede quindi la qualificazione della natura del comportamento. La decisione di allontanamento dal territorio non può venire equiparata ad una sanzione penale, trattandosi di un provvedimento amministrativo. A tal fine, non sembra necessario che gli atti che la motivano configurino un'infrazione contemplata dalla legge.

Sulle questioni A 7), 8), 9) e 12. Spettando agli Stati membri qualificare il comportamento dei cittadini comunitari individualmente e in ogni singola fattispecie, è loro possibile considerare tutte le eventuali circostanze attenuanti che possono giovare allo straniero il cui allontanamento viene preso in esame. Nella prassi, il Governo francese prende in esame ogni caso individualmente e le autorità nazionali tengono abitualmente in considerazione gli aspetti umani, in particolare gli eventuali legami familiari dello straniero minacciato d'espulsione. Tuttavia in nessun caso può ammettersi che l'uno o l'altro tipo di situazioni impedisca di per sé agli Stati membri di decidere l'espulsione dello straniero il cui comportamento personale minaccia l'ordine pubblico. Riguardo al carattere pubblico delle perturbazioni, è evidente che gli Stati membri hanno diritto di prendere in esame tutti gli elementi a loro disposizione. Sembra che, in linea di massima, la perturbazione dell'ordine pubblico possa essere rilevata «pubblicamente». Non è vero che, in certe ipotesi, il comportamento delittuoso o criminoso riferibile alla vita privata può, se del caso, costituire un valido motivo per un provvedimento di allontanamento. Riguardo alla qualificazione del comportamento personale («presenza divenuta intollerabile») e alla sanzione («soluzione necessaria»), la Corte si è rifiutata, nella

sentenza Bonsignore, di accogliere la tesi dell'avvocato generale che auspicava una qualificazione comunitaria, confermando così la sua volontà di lasciare agli Stati membri la competenza per questo genere di definizioni.

Per prassi costante il Governo francese distingue fra il rifiuto di soggiorno e l'espulsione. Il rifiuto del soggiorno non è mai definitivo in quanto lo straniero può sempre tornare se in possesso dei requisiti. L'espulsione invece ha effetto fino a quando la decisione non viene revocata. Tuttavia il provvedimento di espulsione può in ogni momento venire revocato se è venuta meno la minaccia all'ordine pubblico. Il rifiuto di regolarizzare la posizione di uno straniero, se non è accompagnato da un provvedimento di espulsione, non può impedire il ritorno dell'interessato, dovendo essere nuovamente esaminata la sua posizione nel caso del suo successivo rientro in Francia.

Sul piano dell'attuazione della ripartizione delle competenze, risulta che i principi generali in ordine alle singole garanzie processuali sono stabiliti dalla direttiva, mentre le disposizioni di attuazione che disciplinano in dettaglio tali garanzie sono di competenza degli Stati membri. La Corte ha già avuto occasione di pronunciarsi su tale problema riguardo agli artt. 53 e 62 del Trattato (divieto di nuove restrizioni) affermando che non vi è contraddizione fra tali norme e l'art. 189 del Trattato: «la scelta delle forme e dei mezzi può infatti essere effettuata solo osservando le prescrizioni e i divieti imposti dal diritto comunitario» (causa 48/75, Royer, Racc. 1976, pag. 497).

Sulla questione A 14). L'art. 6 della direttiva stabilisce il principio dell'obbligo di comunicazione dei motivi del provvedimento, e la legge francese sulla motivazione degli atti amministrativi (legge 11 luglio 1979, n. 587) integra tale norma assicurando l'osservanza delle garanzie fondamentali. Circa la lingua usata nell'esposizione dei motivi, tale questione è ininfluente per la soluzione dei casi di specie, trattandosi di autorità amministrative francofone che si rivolgono a cittadini francesi.

Sulla questione B 1). La costituzione della garanzia prescritta dall'art. 9 della direttiva è di competenza degli Stati membri, che sono tenuti ad assicurarne l'osservanza.

Sulle questioni B 2) e 3). Dalla sentenza in causa Santillo risulta che spetta agli Stati membri determinare la natura dell'«autorità diversa» che può essere adita con ricorso da chi è stato colpito da un provvedimento di espulsione e stabilire se tale «autorità diversa» debba o meno appartenere all'ordine giudiziario.

Sulla questione B 4). Dall'art. 9, n. 2, della direttiva si ricava che gli Stati membri sono tenuti a consentire agli interessati di adire direttamente l'«autorità diversa».

Sulle questioni da B 6) a 15). L'attuazione sul piano nazionale dei principi comunitari sanciti dalla direttiva in materia di garanzie processuali, ed in particolare del principio del contraddittorio e dei di-

ritti della difesa, spetta al legislatore nazionale e la loro applicazione ai giudici nazionali. A titolo esemplificativo, il Governo francese fornisce alcuni elementi informativi sulle modalità di organizzazione, in Francia, del procedimento contemplato dall'art. 9 della direttiva, con riferimento alle questioni sollevate dal giudice di rinvio. Se lo straniero o il suo avvocato non sono stati in grado, per un valido motivo, di comparire innanzi alla commissione competente a conoscere del caso, vengono convocati ad un'altra seduta della commissione. Lo straniero del quale si intende disporre l'espulsione ha diritto, se vuole, di presentare una memoria dopo aver ricevuto in visione il fascicolo. Lo straniero convocato innanzi alla commissione può discutere ed eventualmente contestare i fatti addebitatigli. Nel caso in cui questi ultimi si rivelino non sufficientemente provati, la commissione può emanare parere sfavorevole. Un semplice rapporto non può bastare a legittimare un provvedimento restrittivo. L'interessato ha diritto, ove non sussista urgenza, a chiedere la trasmissione del proprio fascicolo. Egli dispone, salvo i casi d'urgenza, di un termine minimo di 15 giorni per la consultazione del fascicolo. Nel caso in cui — fatto difficilmente concepibile — un documento fosse aggiunto agli atti, l'interessato ne avrebbe obbligatoriamente conoscenza ove esso fosse prodotto innanzi alla commissione. È fissato un termine di almeno 15 giorno fra la data della convocazione e quella della comparizione innanzi alla commissione.

Il Governo francese mette in evidenza che le norme nazionali disciplinanti l'attività dell'«autorità diversa» contemplata dall'art. 9 della direttiva potrebbero, se del caso, essere dichiarate in contrasto col diritto comunitario dai giudici nazionali solo nel caso in cui talune modalità di organizzazione della stessa impedissero allo straniero di far valere i propri mezzi difensivi e, più in generale, compromettessero la necessaria autonomia dell'autorità stessa. Tale ipotesi si verificherebbe se uno straniero si trovasse nell'impossibilità di ottenere un esame della propria posizione distinto da quello effettuato dall'autorità amministrativa competente ad adottare un eventuale provvedimento di espulsione o di diniego di un permesso di soggiorno. Quindi la sola presenza, in seno all'autorità, di un membro dell'amministrazione incaricata, se del caso, di adottare un provvedimento di allontanamento, ovvero di un funzionario dipendente da altra amministrazione non può, di per sé, mettere in discussione l'imparzialità dell'autorità in questione.

D — Osservazioni presentate dal Governo italiano

Sulla questione A 1). Non sembra che la Corte possa definire la nozione di ordine pubblico (che «varia da un paese all'altro e da un'epoca all'altra») se non richiamandosi nuovamente all'«antisocialità» non necessariamente connessa ad un divieto di carattere penale (sentenza Van Duyn). Tale nozione, per l'appunto, varia da un paese all'altro e si modifica col tempo.

Sulla questione A 2). Per contro, i limiti possono essere comuni agli Stati membri: si tratta tuttavia di «limiti», vale a dire di un confine che vieta l'espandersi, ma non

fornisce la definizione del concetto. I limiti consistono nell'osservanza delle specifiche norme comunitarie in materia nonché dei principi generali di diritto che tutelano i diritti fondamentali e regolano una società democratica, principi propri anche del diritto comunitario e che impongono, fra l'altro, l'applicazione di criteri di ragionevolezza e proporzionalità. Beninteso tali limiti vanno interpretati restrittivamente.

Sulla questione A 3). È certo che le restrizioni giustificate da motivi di ordine pubblico possono dar luogo, nei confronti dello straniero, ad una posizione differenziata rispetto ai cittadini. Tuttavia, il fatto di ammettere nei confronti del cittadino di altro Stato membro lo stesso divieto assoluto di negare l'accesso al territorio che vale per quanto riguarda i cittadini dello Stato interessato, equivarrebbe a cancellare la riserva espressamente stabilita all'art. 48, n. 3, del Trattato. Il principio di cui all'art. 7 del Trattato va interpretato in uno con la regola e l'eccezione alla regola fissate nel successivo art. 48.

Sulla questione A 4). Va precisato che l'ordine pubblico va invocato in sede di prevenzione (prevenzione specifica e non generale, come è stato precisato dalla Corte nella sentenza Bonsignore). L'aggressione (in relazione alla quale la sola esistenza di una minaccia reale e abbastanza grave è sufficiente a legittimare il provvedimento restrittivo) non deve necessariamente essere sanzionata penalmente. Infatti, la sanzione penale non segue necessariamente i comportamenti più gravi, ma viene comminata, per una scelta politico-legislativa, soprattutto per i casi in cui, in ragione della particolare natura del comportamento, essa viene considerata come lo strumento più efficace di dissuasione e, in minor misura, di repressione.

Sulla questione A 5). Un interesse fondamentale della collettività va individuato non ricercando sempre una norma specifica che lo contempli e tuteli, sanzionandone l'inosservanza, ma analizzando il complesso delle norme esistenti in un determinato paese e l'interpretazione che di esse viene data in una determinata epoca in considerazione della tutela del bene pubblico.

Sulla questione A 6). L'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo afferma che nessuno può essere punito per un fatto non configurabile come reato al momento in cui fu commesso; le misure restrittive nei confronti dello straniero non rappresentano però «punizioni» ma misure «preventive» sia quando sono intese a vietare l'ingresso nel territorio (né potrebbe essere diversamente) sia quando sono dirette a far cessare il soggiorno. Il provvedimento di espulsione, in certi casi, può essere più grave della condanna penale ma ciò ha rilievo solo nel senso che la norma che consente il provvedimento va interpretata in maniera restrittiva e prudente nel rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità.

Sulla questione A 8). Le circostanze ivi indicate vanno valutate attentamente nell'adozione del provvedimento, anche e soprattutto in quanto influenti sulla pericolosità del soggetto.

Sulla questione A 9). Poiché la sfera della moralità privata è di esclusiva pertinenza del singolo e non è ammissibile alcuna interferenza di qualsivoglia autorità statale, la moralità del singolo assume rilevanza ai fini dell'ordine pubblico solo quando si estrinsechi in un comportamento esterno avente le caratteristiche dell'illecito (ovvero, ai fini della prevenzione, nel pericolo di tale comportamento) o quanto meno dell'antisocialità.

Sulla questione A 10). Non sembra potersi escludere, in linea di principio, la possibilità di considerare antisociale il comportamento di una persona che, godendo in generale della tutela concessa dal diritto comunitario, si dia alla prostituzione, a patto che tale valutazione sia basata sul comportamento personale dell'interessato.

Sulla questione A 11). L'esercizio della prostituzione può essere considerato, sotto un profilo astratto, e secondo la valutazione dei singoli Stati in epoche diverse, quanto meno in talune sue manifestazioni, come un fenomeno nocivo nei confronti della collettività, che può rappresentare una minaccia effettiva ed abbastanza grave per un interesse fondamentale della società malgrado che, dal punto di vista socio-politico, si possa reputare inopportuna l'adozione generalizzata di provvedimenti repressivi riguardo a tale attività. D'altro canto, sotto un profilo concreto, poiché la prostituzione costituisce un fenomeno generalizzato e tollerato in tutti gli Stati membri, è ben difficile considerare come minaccia grave all'ordine pubblico l'esercizio individuale, magari cauto e riservato, di tale attività. In questo ordine di considerazioni, va messo in evidenza che l'applicazione di un criterio troppo rigido potrebbe facilmente condurre ad abusi, data l'estrema difficoltà di valutare l'ampiezza della moralità sessuale.

Sulla questione A 12). Le espressioni usate dall'avvocato generale Mayras nelle conclusioni in causa Bonsignore, «presenza che diviene intollerabile» e «soluzione necessaria», danno certamente una misura della gravità della minaccia all'ordine pubblico, ma vanno pur sempre collegate ad una valutazione nazionale dell'ordine pubblico.

Sulla questione A 13). La limitazione consentita dall'art. 48, n. 3, deve essere giustificata da ragioni di prevenzione (speciale) e non di repressione: dal momento in cui la minaccia all'ordine pubblico viene meno, non v'è ragione di mantenere in vita o di prorogare un provvedimento restrittivo contrario alla libera circolazione delle persone e la posizione dell'interessato può sicuramente venire ripresa in esame.

Sulla questione A 14). Non c'è dubbio che i provvedimenti restrittivi vadano motivati, e la motivazione deve essere reale e non apparente. Invece non sembra necessario redigerla nella madrelingua dell'interessato, in quanto ciò non appare indispensabile a consentirgli di

prendere «conoscenza» dei provvedimenti adottati.

Sulla questione B 1). Per quanto concerne l'art. 9 della direttiva, va data una soluzione analoga a quella di cui alla citata sentenza Pecastaing, indicando già la suddetta norma che le garanzie debbono consistere vuoi nella possibilità di un ricorso giurisdizionale, non limitato al controllo di legittimità e con effetto sospensivo, vuoi nel parere di un'autorità competente del paese ospitante dinnanzi alla quale l'interessato sia effettivamente in grado di difendersi (autorità che può essere anche amministrativa purché diversa e indipendente da quella che ha adottato il provvedimento, come la Corte ha precisato nella sentenza Santillo). Non appare possibile precisare ulteriormente «le garanzie processuali» che gli Stati membri sono tenuti ad offrire al ricorrente, essendo sufficiente che il ricorso abbia carattere giurisdizionale, che non sia limitato al solo controllo di legittimità e che produca effetto sospensivo. Le norme processuali da applicare al ricorso possono essere soltanto quelle nazionali, diverse da uno Stato all'altro.

Sulla questione B 2). La Corte ha già risolto in parte la questione nella sentenza Santillo. La mera «designazione» dei membri non implica una supremazia gerarchica né viola l'indipendenza del membro designato. Per contro, l'art. 9 della direttiva parla di «ricorsi giurisdizionali» e solo in mancanza di tali ricorsi richiede un «parere» da parte di un'autorità diversa da quella che ha adottato il provvedimento controverso.

Sulla questione B 3). È naturale che, come avviene in Italia, la commissione abbia sede presso l'amministrazione (Ministero dell'interno) che, in via generale, si occupa dei problemi di cui trattasi e che taluni suoi membri facciano parte, per ragioni di competenza specifica, della stessa amministrazione. In uno Stato di diritto l'atto formale di nomina da parte del Ministro dell'interno non mina certamente l'indipendenza dell'organo.

Sulle questioni B 4) e 5). È evidente che le norme processuali debbono essere quelle nazionali e che queste ulitme debbono garantire che il parere espresso sia effettivo ed attuale. È altresì chiaro che il parere, proprio in quanto tale, deve essere motivato, per quanto non appaia necessario che esso contenga le «firme dei membri dell'autorità nonché il loro nome e la loro qualità».

Sulle questioni B 6), 7) e 8). Spetta alla legislazione nazionale disciplinare la procedura da seguire, che deve solo offrire le garanzie suddette. A tali principi si ispira la normativa italiana di attuazione della direttiva. In effetti il D.P.R. n. 1656/1965 prescrive in particolare che i motivi di ordine pubblico siano portati a conoscenza dell'interessato, eccetto il caso in cui vi ostino motivi inerenti alla sicurezza dello Stato. Il provvedimento di ammissione al soggiorno o di diniego di ammissione al soggiorno deve essere adottato entro sei mesi dalla presenta-

zione della domanda. L'interessato è autorizzato a dimorare provvisoriamente nel territorio nazionale fino al momento dell'adozione del provvedimento di rilascio o di diniego del permesso di soggiorno. Il termine concesso ai cittadini di uno Stato membro per abbandonare il territorio nazionale non può essere inferiore a 15 giorni, in caso di diniego del permesso di soggiorno, e ad un mese in caso di diniego di rinnovo o di provvedimento di allontanamento dal territorio nazionale, salvo motivi d'urgenza. Fatti ugualmente salvi i casi d'urgenza, il provvedimento con cui le autorità negano il rinnovo del permesso di soggiorno dispongono l'allontanamento dal territorio nazionale di una persona già autorizzata a soggiornarvi, viene adottato previo parere della commissione competente in materia, dinnanzi alla quale l'interessato può farsi assistere o rappresentare da una persona di fiducia. Su richiesta dell'interessato, è sottoposto all'esame della commissione il provvedimento di diniego di ammissione al soggiorno o di allontanamento dal territorio nazionale che intervenga ancor prima del rilascio del permesso di soggiorno. In questo caso, l'interessato à autorizzato a presentare di persona i propri mezzi di difesa.

Sulla questione B 9). Tale questione va risolta in senso negativo.

Sulla questione B 10). Non ci si può fondare sulla figura morale di una persona per adottare provvedimenti restrittivi se non emergono né un comportamento né il pericolo (in via di prevenzione) di un concreto comportamento personale che possa rappresentare una minaccia per l'ordine pubblico.

Sulla questione B 11). I documenti presi in considerazione dalla commissione che adotta il provvedimento vanno trasmessi integralmente all'autorità che emette il parere e debbono poter essere conosciuti dall'interessato.

Sulle questioni B 12) e 13). Spetta alla normativa nazionale disciplinare il procedimento di cui all'art. 9 della direttiva, purché tale disciplina consenta all'interessato una difesa idonea con spese adeguate al principio di proporzionalità, ed entro i limiti della ragionevolezza.

Sulla questione B 14). In linea di massima, dovrebbe essere consentito celare all'interessato, per motivi di sicurezza dello Stato, l'identità di un informatore della polizia mentre la rilevanza di un documento impugnato per falso dipende dalle norme dei singoli Stati fino a che il giudice competente non si sia pronunciato in ordine alla sua autenticità.

E — Osservazioni presentate dal Governo olandese

Il Governo olandese è del parere che le questioni di cui al punto A sollevino quattro problemi strettamente collegati fra loro, che riguardano, sul piano dei principi, la libera circolazione delle persone all'interno della Comunità.

La portata dell'eccezione di ordine pubblico di cui agli artt. 48, n. 3, e 56, n. 1

Non è possibile dare una definizione globale della nozione di ordine pubblico in quanto quello ricomprende i mutevoli interessi che lo Stato o gli organi titolari

dell'autorità pubblica considerano come interessi pubblici fondamentali da tutelare d'ufficio. La Corte ha dichiarato che il potere discrezionale spettante agli Stati membri è soggetto a talune restrizioni, fra le quali una, rilevante, di carattere sistematico e che si ricollega al contenuto della definizione, discende direttamente dall'art. 2, n. 2, della direttiva 64/221: non è possibile avvalersi dell'eccezione di ordine pubblico a fini economici. Un'altra restrizione derivante dal diritto comunitario è data dal principio di proporzionalità, di cui è stata data applicazione, fra l'altro, nelle sentenze Rutili, Sagulo (causa 8/77, Racc. pag. 1495) e Bouchereau. Un'ultima restrizione discende dal principio di non discriminazione, con la sola eccezione che riguardo ai cittadini di altri Stati membri può pronunciarsi l'espulsione o il diniego di ammissione al soggiorno. Tale eccezione, di per sé logica, è tuttavia sottoposta a talune norme precise interpretate in senso restrittivo.

L'interesse generale, che rientra nella nozione di «ordine pubblico» nell'ordinamento nazionale

Gli interessi che le autorità nazionali considerano da tutelare debbono essere contemplate da disposizioni a carattere normativo di cui gli interessati debbono essere in grado di venire a conoscenza, così che i giudici possano verificare se l'eccezione di ordine pubblico sia invocata per interessi diversi da quelli ad esso inerenti. Da ciò non deve concludersi che le norme di diritto nazionale, poste a tutela degli interessi collettivi, debbono sempre essere accompagnate da sanzioni penali, in quanto degli interessi pubblici fondamentali possono essere ugualmente tutelati mediante sanzioni amministrative o di diritto privato. Per valutare se «un comportamento costituisca una minaccia effettiva e abbastanza grave per uno degli interessi fondamentali della collettività», il primo criterio è dato dalla definizione legale degli interessi rientranti nella nozione di ordine pubblico. Va altresì tenuto conto del comportamento materiale contrastante con l'ordine pubblico. Un atto passibile di sanzione, di per sé non grave, potrebbe, in relazione alle circostanze particolari in cui viene commesso (ad esempio in caso di recidiva) costituire una lesione di interessi essenziali della collettività ragionevolmente intollerabile. È d'altronde inesatto ritenere che solo i comportamenti atti a provocare disordini pubblici costituiscano lesioni dell'ordine pubblico. Anche nella vita privata possono essere lesi gravemente interessi che lo Stato considera pubblici, Il criterio secondo cui il comportamento in questione deve estrinsecarsi «in pubblico» non appare quindi adeguato.

Le conseguenze dell'eccezione di ordine pubblico

L'allontanamento o il diniego di ammissione al soggiorno vanno considerati non come sanzioni ma come provvedimenti amministrativi diretti a tutelare interessi pubblici. Dal momento che le norme del diritto comunitario autorizzano le autorità nazionali ad adottare tali provvedi-

menti, spetta a queste ultime decidere se adottarli effettivamente o no. La questione se in tal caso esse debbano considerare gli aspetti contingenti relativi alla persona dell'interessato, va in linea di massima risolta in base alla normativa nazionale. Tale principio risulta dalla sentenza Royer. Questa competenza tuttavia cessa col venir meno delle ragioni che la giustificano; il cittadino comunitario interessato, quando non rappresenta più una minaccia diretta e imminente per gli interessi fondamentali della collettività, deve essere nuovamente messo in condizione di esercitare il proprio diritto di libera circolazione. Sembra assolutamente impossibile stabilire in generale in quali casi le autorità nazionali sono tenute a riconoscere che in un dato caso concreto non esistono più validi motivi per sottoporre a limitazioni tale diritto. Il fatto che l'interessato debba prendere conoscenza in maniera adeguata dei motivi su cui si basa il provvedimento restrittivo adottato nei suoi confronti costituisce d'altro canto un principio di sana amministrazione, generalmente ammesso nei Paesi Bassi. Ciò può implicare, in taluni casi, che tali motivi gli vanno comunicati nella sua madre lingua, a meno che egli non padroneggi la lingua del paese di residenza.

I principi di proporzionalità e di non discriminazione

Va dedotto dalla sentenza Bonsignore che le limitazioni del diritto di libera circolazione debbono essere applicate tenendo conto delle circostanze del caso di specie. Non è consentito revocare o negare il diritto di soggiorno per motivi riconducibili sì alla tutela dell'ordine pubblico, ma non direttamente ricollegabili al comportamento del soggetto nei cui confronti il provvedimento viene adottato. Il principio di non discriminazione non riguarda solo le disparità formali. Una disparità di trattamento sostanziale comporta anch'essa una protezione selettiva dell'ordine pubblico basata sulla nazionalità e costituisce pertanto una discriminazione vietata.

F — Osservazioni presentate dal Regno Unito

La nozione di ordine pubblico. Anche il Governo del Regno Unito ritiene non necessario e neppure possibile dare una definizione dell'ordine pubblico in quanto tale. Tale espressione può essere interpretata solo alla luce delle circostanze di ogni singola fattispecie. Non si possono neppure escludere dal suo ambito taluni elementi per la sola ragione che non sono configurabili come reati (cfr. sentenza Van Duyn e Rutili). Il procedimento ex art. 177 e le sentenze emesse fino ad oggi dalla Corte, combinati con altre garanzie stabilite dal diritto comunitario, consentono un approccio del tutto soddisfacente a tale nozione. Tali elementi consentono di contemperare con cautela le esigenze e gli obiettivi degli Stati membri, che intendono tutelare i propri legittimi interessi (e quelli dei singoli) entro le rispettive frontiere, e le esigenze della Comunità e dei cittadini degli Stati membri all'interno della Comunità.

Garanzie processuali. La questione di portata generale relativa alla natura delle garanzie che gli Stati membri debbono offrire va risolta alla luce delle disposizioni della direttiva 64/221 e delle sentenze pronunciate dalla Corte su tale base. Le questioni particolareggiate sollevate dal giudice di rinvio sembrano dirette a suffragare l'interpretazione estensiva secondo cui il parere contemplato dell'art. 9 della direttiva dev'essere espresso in modo imparziale. I giudici degli Stati membri sono competenti a stabilire la validità della valutazione espressa nei singoli casi, senza che si renda necessario risolvere specificamente tali questioni. Inoltre, non potendo valutarsi l'equità procedurale se non alla luce delle circostanze proprie ad ogni singolo caso visto nell'insieme dei suoi elementi, e variando da uno Stato membro all'altro la natura dell'autorità competente e la procedura da seguire dinnanzi ad essa, non è opportuno che la Corte fissi precise norme processuali, spingendosi oltre quanto disposto dalla direttiva.

G — Osservazioni presentate dalla Commissione

La nozione di ordine pubblico e i suoi limiti (questioni A 1) e 2)). Il legislatore comunitario ha teso non a fornire una definizione unitaria della nozione di ordine pubblico, ma a delimitare il comportamento delle autorità nazionali stabilendo taluni criteri essenzialmente negativi. Il potere, non di difinire in astratto, ma di concretizzare il contenuto della nozione di ordine pubblico mediante la sua applicazione è stato lasciato agli Stati membri. Ne discende una conseguenza rilevante circa il ruolo della Corte nell'ambito del procedimento pregiudiziale: essa non può avere il compito di sindacare i casi specifici di applicazione in cui le autorità di uno Stato membro abbiano adottato un provvedimento di ordine pubblico. Spetta infatti ai giudici nazionali valutare la conformità dei provvedimenti individuali alle norme comunitarie (cfr. sentenza Rutili).

Invece di cercare di elencare tassativamente le limitazioni a cui il diritto comunitario sottopone i provvedimenti di ordine pubblico adottati dalle autorità nazionali, la Commissione ritiene preferibile esporre le basi giuridiche di tali limitazioni. Esse possono raggrupparsi in quattro categorie. Innanzitutto vi sono le limitazioni che derivano dalla natura stessa dei provvedimenti di ordine pubblico nell'ambito comunitario che vanno interpretate in maniera restrittiva (cfr. sentenza Van Duyn). Vengono poi le limitazioni attinenti al rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento comunitario e, soprattutto, del principio di non discriminazione. Secondo la Commissione, va stabilito il punto di equilibrio fra l'applicazione del principio di non discriminazione, il cui presupposto rimane beninteso che si tratti di situazioni obiettivamente comparabili, ed il potere, riconoscuito agli Stati membri, di adottare provvedimenti d'ordine pubblico restrittivi della libera circolazione delle persone e concernenti quindi, specificamente, i cittadini comunitari. I provvedimenti adottati in base agli artt. 48, n. 3, e 56 del Trattato rimangono tuttavia soggetti al secondo principio fondamentale dell'ordinamento comunitario, quello di proporzionalità. In effetti non va sol-

tanto accertato se il provvedimento sia effettivamente necessario per la tutela dell'ordine pubblico, il che equivale ad interpretare restrittivamente l'eccezione, ma si tratta inoltre di accertare che la minaccia sia abbastanza grave da giustificare il provvedimento che si intende adottare. In altre parole, occorre non solo stabilire se il provvedimento sia, in sé e per sé, giustificato (sentenza Rutili), ma procedere altresì al raffronto fra i due interessi in gioco e cioè la tutela dell'ordine pubblico nazionale e la libera circolazione delle persone, atteso il carattere fondamentale del principio della libera circolazione riaffermato con vigore in particolare nelle sentenze Royer (cit.), Watson (causa 118/75, Racc. 1976, pag. 1185) e Sagulo (cit.). Più in generale, la Corte ha affermato nella sentenza Bouchereau che il richiamo alla nozione di ordine pubblico da parte di un'autorità nazionale presuppone, in ogni caso, al di là della perturbazione dell'ordine sociale rappresentata da qualsiasi violazione della legge, una minaccia effettiva e abbastanza grave per un interesse fondamentale della società. Infine, come ultima limitazione posta dal diritto comunitario al ricorso a provvedimenti nazionali di ordine pubblico, l'interessato deve usufruire di garanzie processuali idonee a consentirgli di difendersi. Ciò è stato affermato nella sentenza Royer, e l'argomento è stato trattato nelle sentenze Bouchereau, Pecastaing e Santillo.

Portata del principio di non discriminazione (questione A 3). Tale principio non si applica quando le situazioni o i provvedimenti di cui trattasi non sono comparabili. Inoltre, esso può applicarsi soltanto con riserva delle disposizioni speciali del Trattato e dei regolamenti e delle direttive adottati per la sua attuazione (sentenza Sagulo).

Portata del principio di proporzionalità (questioni A 7) e 8)). L'esame a cui è soggetto il provvedimento di ordine pubblico per quanto concerne il rispetto di tale principio verte innanzitutto sulla violazione del principio della libera circolazione che può risultare al provvedimento che si intende adottare. Nella sentenza Watson e Belmann è stato considerato che, fra le sanzioni connesse all'inosservanza delle formalità di dichiarazione e di registrazione prescritte, l'espulsione è sicuramente incompatibile, per i soggetti tutelati dal diritto comunitario, con le norme del Trattato, atteso che un provvedimento del genere costituisce la negazione del diritto stesso attribuito e garantito dal Trattato. Il che non esclude beninteso che l'allontanamento, che rappresenta quindi una sanzione di particolare gravità, possa comportare inoltre in concreto, a seconda delle circostanze, notevoli ripercussioni personali per l'interessato.

Interpretazioni della nozione di «minaccia abbastanza grave» (questione A 12)). L'avvocato generale Mayras, nelle conclusioni presentate nella causa Bonsignore ha soltanto espresso con parole diverse il principio affermato dalla Corte, secondo cui, in primo luogo, l'eccezione va interpretata restrittivamente e quindi è necessaria una «minaccia effettiva e abbastanza grave per uno degli interessi fondamentali della collettività» (sentenza Bouchereau) e, in secondo luogo, il provvedimento che si intende adottare deve essere necessario alla tutela delle esigenze tenute in considerazione in una società democratica (sentenza Rutili).

Se il comportamento personale che giustifica il provvedimento debba essere passibile di sanzione penale (questioni A 4), 5) e 6)). Le sentenze Van Duyn, Watson e Belmann, Sagulo e Bouchereau, dimostrano chiaramente che non esiste alcuna connessione necessaria fra la natura di reato della minaccia all'ordine pubblico proveniente da un cittadino comunitario e il requisito del carattere abbastanza grave della minaccia stessa. Nel caso di un comportamento non passibile di sanzione penale, di fronte al margine di valutazione lasciato agli Stati membri per determinare il contenuto della nozione di ordine pubblico, il necessario controllo delle istituzioni della Comunità è possibile solo se lo Stato membro interessato abbia espresso, in una forma o nell'altra, chiaramente e inequivocabilmente, la propria valutazione sul carattere nocivo del comportamento e dell'attività considerati e la propria intenzione di adottare provvedimenti nei confronti dei cittadini stranieri. La Commissione ritiene che in tal caso ci si trovi di fronte, quanto meno in analogia con l'art. 7 della Convenzione europea per i diritti dell'uomo, all'esigenza generale che un comportamento non sia suscettibile di misure repressive se queste non sono preventivamente conosciute.

Interpretazione del «provvedimento di prevenzione generale» (questione A 10)). I provvedimenti presi nelle circostanze illustrate non rientrano nel concetto di prevenzione generale considerato nella sentenza Bonsignore. Il fatto che un provvedimento sia giustificato dall'appartenenza del soggetto ad una categoria o ad un gruppo la cui attività è considerata lesiva all'ordine pubblico non attribuisce al provvedimento stesso un carattere di prevenzione generale dato che nei singoli casi esso viene applicato esclusivamente in quanto si ritiene che l'individuo appartenente a tale gruppo costituisca, per la sua presenza o la sua attività, anche passata, (cfr. sentenza Bouchereau) una minaccia effettiva e abbastanza grave per un interesse fondamentale della società. È configurabile una prevenzione generale quando, inoltre ovvero in via esclusiva, il provvedimento restrittivo è diretto a produrre un effetto dissuasivo nei confronti della categoria di soggetti considerati. A partire dal momento in cui il provvedimento è giustificato esclusivamente «vuoi in quanto l'ordine pubblico è stato gravemente perturbato dai fatti commessi, vuoi in quanto vi è da temere che il reo commetta altri atti antisociali» (conclusioni dell'avvocato generale Mayras nella causa Bonsignore) non si ha prevenzione generale.

Interpretazione della nozione di comportamento personale (questione A 11)). Nel caso in cui il provvedimento si basa sul fatto che le persone che esercitano la «professione» di prostituta costituiscono in un determinato paese in punto d'appoggio per il banditismo, l'esigenza che venga constatato il comportamento personale risulta disattesa ove non si accerti se la persona interessata abbia o abbia avuto rapporti con la malavita.

Se il comportamento privato possa essere preso in considerazione (questione A 9)). Non è possibile formulare un principio generale pertinente circa la valutazione di un provvedimento di ordine pubblico

nel diritto comunitario basata sul carattere «privato» o «pubblico» di taluni comportamenti. Qualora l'autorità nazionale consideri che un comportamento appartenente alla sfera privata ha ripercussioni esterne, lo Stato membro interessato può legittimamente ritenere, in base ai principi enunciati dalla Corte, che la tutela dell'ordine pubblico esiga il proprio intervento. Ciò vale in particolare per quanto concerne il buon costume: esistono svariati comportamenti, sessuali e non, del tutto privati, che vengono valutati in maniera assai difforme da uno Stato membro all'altro ed anche, in uno stesso Stato membro, da un periodo all'altro.

Se un provvedimento di allontanamento possa essere definitivo (questione A 13)). Un provvedimento definitivo di allontanamento dal territorio di uno Stato membro costituisce indiscutibilmente una misura estremamente grave in quanto il cittadino comunitario si vede privato per sempre di un diritto che gli deriva direttamente dal Trattato (sentenza Watson e Belmann). I provvedimenti di ordine pubblico adottati nei confronti di un cittadino comunitario debbono essere giustificati dalla minaccia effettiva e abbastanza grave per un interesse fondamentale della collettività (sentenza Bouchereau). Una valutazione del genere dipende necessariamente da un insieme di circostanze specifiche, per definizione variabili da un'epoca all'altra (sentenza Van Duyn). Il comportamento precedente dell'interessato può giustificare un intervento dell'autorità purché sussista una minaccia attuale (sentenza Bouchereau). Quindi un provvedimento definitivo di allontanamento, su qualunque comportamento sia basato, viola il principio di proporzionalità e contrasta col principio dell'interpretazione restrittiva della deroga di cui all'art. 48, n. 3, del Trattato. Non è invece escluso che un provvedimento di divieto d'ingresso nel territorio possa venire rinnovato in occasione di ogni nuova domanda, purché l'autorità nazionale possa giustificare, per ciascun provvedimento di diniego, l'osservanza dei suesposti limiti di diritto comunitario.

Obbligo di motivazione (questione A 14)). La necessità della motivazione, evidenziata nelle sentenze Rutili e Royer, comporta in particolare, da parte dello Stato interessato, la comunicazione della motivazione «circostanziata e completa» del provvedimento al fine di mettere l'interessato in grado di provvedere utilmente alla propria difesa. Ne consegue che non è conforme a tale requisito una formula di motivazione generale che non sia direttamente e precisamente in relazione col comportamento del cittadino comunitario interessato. Circa la lingua impiegata, l'effettivo godimento della tutela assicurata dall'obbligo di motivazione può essere garantito con certezza solo se la motivazione venga comunicata agli interessati nella loro lingua nazionale ovvero, nel caso di cittadini di Stati membri plurilingui, nella lingua nazionale parlata.

Garanzie processuali minime (questione B 1)). La carenza di tutela si configura in tre ipotesi: in caso di mancanza di ricorso giurisdizionale avverso i provvedimenti indicati all'art. 8 della direttiva;

quando tali ricorsi giurisdizionali siano contemplati ma siano limitati al controllo di legittimità del provvedimento escludendo quello nel merito; quando tali ricorsi, pur essendo di merito, sono privi di effetto sospensivo (cfr. conclusioni dell'avvocato generale Capotorti nella causa Pecastaing e sentenza Santillo).

Sulle questioni B 2) e 3). L'obbligo di sentire un'autorità diversa ha senso, sotto il profilo dell'osservanza di norme processuali minime, soltanto se mira a garantire l'indipendenza dei membri di tale autorità dall'autorità che ha il potere di decisione. La Commissione aderisce al parere dell'avvocato generale Capotorti secondo cui, perché tale indipendenza sia effettiva, è necessario «che la persona o le persone che compongono l'organo consultivo non abbiano vincoli di sorta rispetto all'autorità chiamata a decidere» (conclusioni in causa Pecastaing). Va preso atto, come ha fatto la Corte nella sentenza Santillo, che «la direttiva lascia agli Stati membri un certo margine di valutazione discrezionale per la designazione dell' "autorità competente". Può essere considerata tale qualsiasi autorità pubblica indipendente dall'autorità amministrativa cui spetta l'adozione di uno dei provvedimenti contemplati dalla direttiva, organizzata in modo che l'interessato abbia il diritto di farsi rappresentare e di far valere i propri mezzi di difesa dinnanzi ad essa». La Commissione rileva che, per quanto a sua conoscenza, la commissione consultiva per gli stranieri non comprende mai, fra i membri che partecipano alla decisione, funzionari del Ministero della giustizia. Il fatto che un funzionario di tale Ministero funga da segretario della commissione non può compromettere l'imparzialità della commissione in quanto il segretariato è una funzione semplicemente esecutiva e non decisionale. È vero che l'art. 10 della legge 28 marzo 1952 non esclude la possibilità che un magistrato della Procura di Stato faccia parte della commissione consultiva. Una situazione del genere potrebbe mettere in forse l'imparzialità della commissione, dato che il pubblico ministero può intervenire nell'ambito dei procedimenti penali precedenti il ricorso alla commissione. Il fatto che l'autorità che adotta la decisione sia la stessa che versa le retribuzioni ai membri della commissione non sembra inoltre mettere in dubbio l'imparzialità di quest'ultima, in quanto ciò si verifica ugualmente per i magistrati appartenenti alle giurisdizioni civili e penali. Infine, per quanto concerne il procedimento dinnanzi alla commissione, il rappresentante della pubblica sicurezza o il suo delegato prendono parte ai lavori della commissione, ma non alle deliberazioni.

Sulle questioni riguardanti il procedimento innanzi alla commissione consultiva (questioni B 4), 5), 6), 7), 12), 13), 14) e 15)). L'art. 9, n. 1, della direttiva dispone che in caso di intervento obbligatorio dell'autorità indipendente, l'interessato deve poter presentare personalmente i propri mezzi di difesa e farsi assistere o rappresentare secondo la procedura prevista dalla legislazione nazionale. Tale precisazione non figura nell'art. 9, n. 2, trattandosi dell'audizione, su richiesta dell'interessato, dell'autorità indipendente. La Commissione ritiene che, poiché in tal modo è stato fatto esplicitamente riferimento alle norme di procedura nazionali quando siano in gioco interessi comparativamente più rilevanti (diniego del rinnovo del permesso di soggiorno o provvedimento di allontanamento del titolare di un permesso di soggiorno), lo stesso

principio debba valere nel caso in cui la commissione consultiva deve pronunciarsi su interessi relativamente meno rilevanti (diniego del rilascio del primo permesso di soggiorno). Poiché le direttive vincolano gli Stati membri destinatari solo per quanto riguarda il risultato da raggiungere, essi sono quindi tenuti a dare attuazione allo scopo dell'art. 9, n. 2, cioè a consentire l'esame del caso, a richiesta dell'interessato, da parte dell'autorità indipendente, ma restano liberi quanto alla fissazione delle norme di procedura disciplinanti tale esame. Tale principio è stato confermato, in un contesto più generale, dalle sentenze nelle cause 33/76 (Rewe, Racc. pag. 1989) e 45/76 (Comet, Racc. pag. 2043), da cui risulta che «in mancanza di una specifica disciplina comunitaria è l'ordinamento interno di ciascuno Stato membro che designa il giudice competente e stabilisce le modalità procedurali delle azioni giudiziali intese a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza delle norme comunitarie aventi efficacia diretta». Le due sentenze suddette hanno tuttavia apportato due precisazioni importanti per il caso di specie: le modalità procedurali non possono essere meno favorevoli di quelle concernenti ricorsi analoghi di natura interna (cfr. conclusioni dell'avvocato generale Capotorti nella causa Pecastaing) e l'applicazione delle norme processuali nazionali non può condurre a rendere in pratica impossibile l'esercizio dei diritti che i giudici nazionali sono tenuti a tutelare. La Commissione ritiene quindi che le questioni in esame vadano risolte solo con riferimento alle ipotesi in cui l'applicazione di norme restrittive renda praticamente impossibile l'esame contemplato dall'art. 9, n. 2, della direttiva e la presentazione dei mezzi di difesa. Ciò vale in particolare per quanto concerne la questione B 6), giacché la disposizione cui questa allude può in taluni casi venire applicata per limitare un diritto attribuito direttamente all'interessato da una norma comunitaria. Lo stesso è a dirsi circa la questione B 7), in ordine alla quale è logico riconoscere che, poiché l'art. 9, n. 2, consente all'interessato di presentare i propri mezzi di difesa, ne discende come conseguenza necessaria che tali mezzi debbono essere presi in considerazione ed esaminati dall'autorità indipendente adita. Lo stesso deve, infine, dirsi in ordine alle questioni B 11), 12) e 13), riguardanti la trasmissione del fascicolo. La Commissione rinvia alle conclusioni dell'avvocato generale Capotorti nella causa Pecastaing. L'accesso dell'interessato, direttamente o per il tramite del suo avvocato, al fascicolo integrale della pratica così come viene trasmesso alla commissione consultiva rappresenta un aspetto essenziale dell'attività di difesa. Il solo fatto che può limitare l'accesso al fascicolo è l'eventuale esistenza di «motivi di sicurezza dello Stato», nel qual caso l'amministrazione dovrà giustificare l'esistenza di tali motivi all'autorità indipendente. Le modalità di consultazione del fascicolo devono ragionevolmente consentire al cittadino comunitario di presentare i propri mezzi di difesa, per quanto riguarda sia il termine per la consultazione sia le eventuali spese di spostamento. La soluzione della questione B 15) è ispirata agli stessi criteri.

Nel procedimento 116/81, la Commissione aggiunge che il fatto che la commissione consultiva venga adita ad iniziativa dell'ufficio stranieri quando l'interessata non ha ancora ottenuto il permesso

di soggiorno va oltre quanto disposto dall'art. 9, n. 2, della direttiva.

La Commissione ritiene tuttavia che tale disposizione sia diretta a fornire al cittadino comunitario delle garanzie minime e che il diritto comunitario non possa ostare a che, di fatto, lo Stato membro conceda a detto cittadino una garanzia più ampia chiedendo d'ufficio il parere della commissione consultiva anche circa i provvedimenti decisi nei confronti di soggetti non ancora titolari del permesso di soggiorno. Una prassi di questo tipo, generalizzandosi, potrebbe indurre i cittadini comunitari a non rispettare il termine stabilito all'art. 4 del regio decreto 22 dicembre 1969 e costituirebbe quindi una violazione dei loro diritti, laddove, successivamente, fosse loro opposta la decadenza.

Sulle questioni di procedura riguardanti l'onere della prova (questioni B 8), 9) e 10)). La direttiva dispone all'art. 9, n. 2, nei confronti del cittadino comunitario, la facoltà di adire un'autorità indipendente al fine di consentire l'effettuazione di un controllo non solo sulla legittimità ma altresì sull'opportunità del provvedimento in questione prima della definitiva adozione della decisione (sentenza Pecastaing). Ne discende logicamente che l'autorità cui compete la decisione è tenuta a sottoporre all'autorità indipendente un fascicolo da cui risultino, in maniera completa e incontrovertibile, la natura degli addebiti, la necessità dei provvedimenti proposti e il loro carattere di proporzionalità in relazione alla minaccia cui ci si riferisce (sentenza Santillo). Risulta dalla sentenza Royer che l'onere della prova incombe all'autorità, spettando di diritto al cittadino comunitario, lavoratore dipendente o autonomo, l'ingresso e il soggiorno in uno Stato membro. La Commissione ritiene che la determinazione del valore probatorio di condanne penali precedenti debba essere effettuata in base alla normativa nazionale. Dalla sentenza Bouchereau risulta che può venire accertata l'esistenza di una minaccia attuale per l'ordine pubblico in relazione ai comportamenti penalmente sanzionati nello Stato d'origine anche in assenza di una condanna penale. Infine, un «rapporto sulla figura normale» stilato dalla polizia del luogo di residenza dell'interessato e contenente, sulla base di informazioni generali, una serie di indicazioni sul suo comportamento ecc. . . ., non può bastare da solo a stabilire seriamente l'esistenza di una minaccia effettiva e abbastanza grave per un interesse fondamentale della collettività.

III — La fase orale

Le ricorrenti nelle cause principali, rappresentate dall'avv. L. Misson, del foro di Liegi, il Governo belga, rappresentato dagli avv.ti J.-P. Soumagne e E. E. Jeunehomme, del foro di Liegi, il Governo francese, rappresentato dal sig. Bernard Botte, in qualità di agente, il Governo italiano, rappresentato dall'avvocato dello Stato, O. Fiumara, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dall'avv. Francis Herbert, del foro di Bruxelles, hanno svolto osservazioni orali all'udienza del 13 gennaio 1982.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 16 febbraio 1982.

In diritto

1 Con ordinanze 8 maggio 1981, pervenute alla Corte il 12 maggio seguente, il presidente del Tribunal de première instance di Liegi, in sede di procedimento d'urgenza, ha proposto, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE, una serie di questioni pregiudiziali relative all'interpretazione degli artt. 7, 48, n. 3, 56, n. 1, e 66 del Trattato, nonché della direttiva del Consiglio 25 febbraio 1964 n. 64/221, 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 1964, pag. 850), ed in particolare degli artt. 3, 6, 8 e 9 della stessa.

2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di controversie sorte fra lo Stato belga e le attrici nelle cause principali, cittadine francesi, a seguito del rifiuto del permesso di soggiorno nel territorio belga da parte dell'autorità amministrativa motivato dal comportamento delle interessate, ritenuto contrario all'ordine pubblico perché esse svolgevano l'attività di cameriere in un bar equivoco dal punto di vista del buon costume.

3 La legge belga 21 agosto 1948, che abolisce la disciplina legale della prostituzione, vieta l'adescamento, l'incitamento al vizio, lo sfruttamento della prostituzione, la tenuta dei locali di meretricio o di case di prostituzione e il lenocinio. Essa contempla la possibilità che vengano emanati regolamenti comunali a carattere integrativo ove si propongano lo scopo di tutelare la morale o la quiete pubbliche. Il regolamento di polizia della città di Liegi 25 marzo 1957 e i decreti successivi dispongono che, a coloro che sono dediti alla prostituzione, è vietato esporsi alla vista dei passanti, che le porte e le finestre dei locali ove essi praticano la loro attività devono essere chiuse ed impedire la vista dell'interno, e che agli stessi soggetti è vietato stazionare sulla via in prossimità di tali locali.

4 Le questioni sollevate dal giudice nazionale, la cui formulazione è praticamente identica nei due procedimenti, vengono suddivise dal Tribunale di rinvio in due gruppi dai titoli rispettivi «Sulla nozione di ordine pubblico» e

«Sulle garanzie procedurali». Attesa la quasi identità delle questioni nelle due cause è opportuno riunir le stesse ai fini della sentenza.

I — Sulla nozione di ordine pubblico

Sulle questioni 1-9, 11 e 12

5 Le questioni 1-9, 11 e 12 attengono sostanzialmente al problema se gli Stati membri, in forza delle riserve contenute negli artt. 48 e 56 del Trattato, possano allontanare dal loro territorio il cittadino di un altro Stato membro, ovvero rifiutargli l'accesso al territorio stesso, in quanto svolga attività che, ove svolte da propri cittadini, non diano luogo a misure repressive.

6 Le questioni così poste sono motivate dal fatto che la prostituzione in quanto tale non è vietata nell'ordinamento belga, restando inteso che ricadono sotto i rigori della legge talune attività accessorie, particolarmente nocive sotto il profilo sociale, quali lo sfruttamento della prostituzione e svariate forme di incitamento al vizio.

7 Le riserve contenute negli artt. 48 e 56 del Trattato consentono agli Stati membri di adottare, nei confronti dei cittadini di altri Stati membri, per i motivi che dette norme contemplano, fra cui in particolare quelli di ordine pubblico, provvedimenti che essi non possono disporre nei confronti dei propri cittadini, nel senso che ad essi manca il potere di allontanare questi ultimi dal territorio nazionale o di vietare loro di accedervi. Tale disparità di trattamento, relativa alla natura dei provvedimenti adottabili, va quindi ritenuta lecita; tuttavia deve sottolinearsi che, negli Stati membri, le autorità competenti a prendere tali provvedimenti non possono basare l'esercizio dei loro poteri su valutazioni di taluni comportamenti da cui conseguano discriminazioni arbitrarie nei confronti di cittadini di altri Stati membri.

8 È opportuno ricordare al riguardo che il richiamo da parte di un'autorità nazionale alla nozione di ordine pubblico presuppone, come la Corte ha dichiarato nella sentenza 27 ottobre 1977 (causa 30/77, Bouchereau, Racc. pag. 1999), l'esistenza «di una minaccia effettiva e abbastanza grave per uno

degli interessi fondamentali della collettività». Benché il diritto comunitario non vincoli gli Stati membri ad osservare una scala uniforme di valori in merito alla valutazione dei comportamenti che possono considerarsi contrari all'ordine pubblico, va tuttavia rilevato che un comportamento non può considerarsi abbastanza grave da legittimare restrizioni all'accesso o al soggiorno, nel territorio di uno Stato membro, di un cittadino di un altro Stato membro, nel caso in cui il primo Stato non adotti misure repressive o altri provvedimenti concreti ed effettivi volti a reprimerlo, ove lo stesso comportamento sia posto in essere da propri cittadini.

9 Le questioni 1-9, 11 e 12 vanno quindi risolte nel senso che uno Stato membro non può, in forza della riserva relativa all'ordine pubblico di cui agli artt. 48 e 56 del Trattato, allontanare dal proprio territorio un cittadino di un altro Stato membro né rifiutargli l'accesso al proprio territorio a motivo di un comportamento che, ove sia posto in essere da cittadini del primo Stato membro, non dà luogo a misure repressive o ad altri provvedimenti concreti ed effettivi volti a combatterlo.

Sulla 10ª questione

10 Con la 10ª questione il giudice nazionale chiede se l'operato di uno Stato membro che, «nel desiderio di eliminare dal proprio territorio le prostitute che giungono da un paese determinato, in quanto esse potrebbero costituire un punto d'appoggio per il banditismo, lo faccia sistematicamente dichiarando che la professione di prostituta costituisce un pericolo per l'ordine pubblico, senza nemmeno controllare se le interessate possano essere sospettate di rapporti con la malavita», configuri un provvedimento di prevenzione generale ai sensi dell'art. 3 della direttiva n. 64/221.

11 È opportuno ricordare che l'art. 3, n. 1, della direttiva prescrive che i provvedimenti di ordine pubblico o di pubblica sicurezza devono essere adottati esclusivamente in relazione al comportamento personale dell'individuo nei riguardi del quale sono applicati. Basta rinviare, al riguardo, alla sentenza 26 febbraio 1975 (causa 67/74, Bonsignore, Racc. pag. 297), in cui la Corte ha dichiarato «che non possono essere presi in considerazione, nei confronti dei cittadini degli Stati membri della Comunità, per quanto concerne i prov-

vedimenti intesi alla tutela dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza, i motivi che prescindano dal caso singolo, come pure risulta fra l'altro da una disamina del n. 1, in forza del quale è "esclusivamente" determinante il "comportamento personale" di coloro nei cui confronti i provvedimenti vengono applicati».

Sulla 13ª questione

12 Per quanto riguarda la possibilità, da parte di coloro nei cui confronti vengano adottati provvedimenti di allontanamento dal territorio di uno Stato membro, di accedere nuovamente al territorio dello Stato interessato e chiedervi un nuovo permesso di soggiorno, va rilevato che qualsiasi cittadino di uno degli Stati membri che desideri cercare lavoro in un altro Stato membro può chiedere nuovamente un permesso di soggiorno. Tale domanda, se presentata dopo un ragionevole periodo di tempo, va esaminata dall'autorità amministrativa competente dello Stato ospitante che deve prendere in considerazione, in particolare, le ragioni addotte dall'interessato per dimostrare il mutamento obiettivo delle circostanze in base alle quali era stato adottato il primo provvedimento di allontanamento. Tuttavia, qualora sussista nei confronti dell'interessato, e continui a produrre effetti giuridici sì da trattenerlo fuori dal territorio dello Stato di cui trattasi, un provvedimento di allontanamento validamente adottato a norma del diritto comunitario, questo non gli attribuisce affatto il diritto di accedere al suddetto territorio nelle more dell'esame della nuova domanda.

Sulla 14ª questione

13 L'art. 6 della direttiva n. 64/221 prescrive che vengano portati a conoscenza dell'interessato i motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica su cui è fondato il provvedimento preso nei suoi confronti, salvo il caso in cui vi ostino motivi inerenti alla sicurezza dello Stato. Si evince dallo scopo della direttiva che la comunicazione dei motivi deve essere sufficientemente dettagliata e precisa onde consentire all'interessato la difesa dei propri interessi. Per quanto concerne la lingua da impiegare, risulta dal fascicolo di causa che le attrici nelle cause principali sono cittadine francesi e che i provvedimenti nei loro confronti sono stati redatti in francese, talché non è evidente la pertinenza della questione. Basta, comunque, che la notifica venga effettuata in condizioni tali da consentire all'interessato di rendersi conto del suo contenuto e dei suoi effetti.

II — Sulle questioni relative alle garanzie procedurali

14 Tali questioni riguardano essenzialmente la composizione dell'«autorità competente» menzionata nell'art. 9 della direttiva n. 64/221, la qualifica e la durata del mandato dei suoi componenti, l'eventuale legame fra questi e l'autorità che provvede alla loro retribuzione, le modalità secondo cui l'autorità va adita ed il procedimento dinanzi ad essa.

15 L'art. 9, n. 1, della direttiva ha lo scopo di attribuire un minimo di garanzie procedurali ai soggetti colpiti da un provvedimento di allontanamento. Nel caso in cui i ricorsi giuridizionali contro gli atti amministrativi vertano soltanto sulla legittimità del provvedimento, l'intervento dell'autorità competente deve consentire di ottenere un esame dei fatti e delle circostanze, compresi i motivi di opportunità su cui si fonda il provvedimento considerato, prima che esso venga definitivamente adottato. L'interessato deve essere in grado di far valere i propri mezzi di difesa dinanzi a tale autorità e di farsi assistere o rappresentare secondo le modalità procedurali contemplate dal diritto nazionale. Lo stesso articolo, al n. 2, dispone che i soggetti destinatari di una decisione, con cui si rifiuti il rilascio del primo permesso di soggiorno, nonché di un provvedimento di allontanamento prima ancora del rilascio di detto permesso, possono chiedere che tali provvedimenti siano sottoposti all'esame dell'autorità competente.

16 La direttiva non precisa le modalità di nomina dell'autorità competente di cui all'art. 9, non impone che essa sia un organo giurisdizionale o sia composta da magistrati, né tampoco prescrive che i suoi membri siano nominati per un periodo determinato. L'essenziale è che risulti chiaramente che l'autorità esercita in piena autonomia le proprie funzioni e che, nel loro esercizio, essa non sia sottoposta, direttamente o indirettamente, al controllo dell'autorità cui spetta l'adozione dei provvedimenti presi in considerazione dalla direttiva. Purché ricorra tale condizione, né le disposizioni né lo scopo della direttiva ostano in alcun modo a che i membri dell'autorità vengano retribuiti a carico del bilancio dell'amministrazione di cui fa parte l'autorità competente ad adottare eventuali provvedimenti ovvero a che un dipendente dalla stessa amministrazione funga da segretario dell'autorità cometente.

17 Per quanto riguarda le modalità secondo cui va adita l'autorità competente nel caso di cui all'art. 9, n. 2, della direttiva questa non contiene alcuna disposizione vincolante. Pur non escludendo che l'autorità venga adita direttamente dall'interessato, essa tuttavia non lo impone, lasciando gli Stati membri liberi di scegliere al riguardo, purché tale adizione sia garantita una volta che l'interessato l'abbia chiesta.

18 In ordine alla forma del parere dell'autorità competente, questo, come si ricava dagli scopi del sistema istituito dalla direttiva, va debitamente notificato all'interessato, ma la direttiva non impone l'obbligo di indicarvi i nomi o le qualità dei membri dell'autorità.

19 Per quanto concerne le questioni relative allo svolgimento del procedimento dinanzi all'autorità competente, ivi comprese non soltanto le norme procedurali ma altresì quelle attinenti alla prova, basta ricordare, come accennato in precedenza, che la direttiva n. 64/221 stabilisce espressamente, all'art. 9, n. 1, che l'interessato deve poter far valere i propri mezzi di difesa dinanzi all'autorità di cui trattasi e farsi assistere o rappresentare secondo le modalità procedurali contemplate dal diritto nazionale. Tali modalità non possono essere meno favorevoli all'interessato di quelle che si applicano dinanzi ad altre analoghe autorità nazionali.

Sulle spese

20 Le spese sostenute dal Governo belga, dal Governo francese, dal Governo italiano, dal Governo olandese, dal Governo britannico e dalla Commissione delle Comunità europee che hanno sottoposto osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nelle cause principali, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato nel corso della causa pendente dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni sottopostele dal presidente del Tribunal de première instance di Liegi, in sede di procedimento d'urgenza, con ordinanza 8 maggio 1981, dichiara:

1° **Uno Stato membro non può in forza della riserva relativa all'ordine pubblico di cui agli artt. 48 e 56 del Trattato, allontanare dal proprio territorio un cittadino di un altro Stato membro né rifiutargli l'accesso al proprio territorio a motivo di un comportamento che, ove sia posto in essere da cittadini del primo Stato membro, non dà luogo a misure repressive o ad altri provvedimenti concreti ed effettivi volti a combatterlo.**

2° **Non possono essere presi in considerazione, nei confronti dei cittadini degli Stati membri della Comunità, per quanto concerne i provvedimenti intesi alla tutela dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza, motivi che prescindano dal caso singolo.**

3° **Qualsiasi cittadino di uno degli Stati membri che desideri cercare lavoro in un altro Stato membro può, qualora sia stato adottato, in precedenza, nei suoi confronti, un provvedimento di allontanamento dal territorio di questo Stato, chiedere nuovamente un permesso di soggiorno. Tale domanda, se presentata dopo un ragionevole periodo di tempo, va esaminata dall'autorità amministrativa competente dello Stato ospitante che deve prendere in considerazione, in particolare, le ragioni addotte dall'interessato per dimostrare il mutamento obiettivo delle circostanze in base alle quali era stato adottato il primo provvedimento di allontanamento.**

4° **La comunicazione dei motivi su cui è basato un provvedimento di allontanamento o il rifiuto del permesso di soggiorno deve essere sufficientemente dettagliata e precisa onde consentire all'interessato la difesa dei propri interessi.**

5° Il diritto comunitario non impone che l'autorità competente di cui all'art. 9 della direttiva n. 64/221 sia un organo giurisdizionale o sia composta da magistrati, né che i suoi membri siano nominati per un periodo determinato. Il diritto comunitario non osta a che i membri dell'autorità vengano retribuiti a carico del bilancio dell'amministrazione di cui fa parte l'autorità competente ad adottare eventuali provvedimenti né a che un dipendente della stessa amministrazione funga da segretario dell'autorità competente.

6° La direttiva n. 64/221, pur non escludendo che l'autorità competente venga adita direttamente dall'interessato, tuttavia non lo impone, lasciando gli Stati membri liberi di scegliere al riguardo, purché tale adizione sia garantita una volta che l'interessato l'abbia chiesta.

7° Il parere dell'autorità competente va debitamente notificato all'interessato.

8° L'interessato deve poter far valere i propri mezzi di difesa dinanzi all'autorità competente e farsi assistere o rappresentare secondo le modalità procedurali contemplate dal diritto nazionale. Tali modalità non possono essere meno favorevoli all'interessato di quelle che si applicano dinanzi ad altre analoghe autorità nazionali.

Mertens de Wilmars Bosco Touffait Pescatore Mackenzie Stuart

O'Keeffe Koopmans Everling Chloros

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 18 maggio 1982.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente

J. Mertens de Wilmars