SENTENZA DELLA CORTE
17 giugno 1997 *

Nei procedimenti riuniti C-65/95 e C-111/95,

aventi ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dalla High Court of Justice, Queen's Bench Division, nelle cause dinanzi ad essa pendenti tra

The Queen

e

Secretary of State for the Home Department,

ex parte: **Mann Singh Shingara** (C-65/95),

e tra

The Queen

e

Secretary of State for the Home Department,

ex parte: **Abbas Radiom** (C-111/95),

* Lingua processuale: l'inglese.

domande vertenti sull'interpretazione degli artt. 8 e 9 della direttiva del Consiglio 25 febbraio 1964, 64/221/CEE, per il coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento e il soggiorno degli stranieri, giustificati da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica (GU 1964, n. 56, pag. 850),

LA CORTE,

composta dai signori G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, G. F. Mancini, J. L. Murray e L. Sevón (relatore), presidenti di sezione, C. N. Kakouris, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch e M. Wathelet, giudici,

avvocato generale: D. Ruiz-Jarabo Colomer
cancelliere: R. Grass

viste le osservazioni scritte presentate:

— per il signor Shingara, dai signori Ian Macdonald, QC, e Raza Husain, barrister, su incarico del signor Michael Ellman, solicitor;

— per il signor Radiom, dai signori Nicholas Blake, QC, e Duran Seddon, barrister, su incarico del signor Christopher Randall, solicitor;

— per il governo del Regno Unito, dalla signora Lindsey Nicoll, del Treasury Solicitor's Department, in qualità di agente, assistita dai signori Stephen Richards e Ian Burnett, barristers;

— per il governo francese, dalle signore Catherine de Salins, vicedirettore della direzione degli Affari giuridici del ministero degli Affari esteri, e Anne de Bourgoing, incaricato di missione presso la stessa direzione, in qualità di agenti;

— per la Commissione delle Comunità europee, dai signori Christopher Docksey et Pieter van Nuffel, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali del signor Shingara, del signor Radiom, del governo del Regno Unito e della Commissione, all'udienza dell'8 ottobre 1996,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 26 novembre 1996,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanze 3 febbraio 1995, pervenute in cancelleria il 13 marzo (C-65/95) e il 3 aprile (C-111/95) successivi, la High Court of Justice, Queen's Bench Division, ha proposto alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE, cinque questioni pregiudiziali relative all'interpretazione degli artt. 8 e 9 della direttiva del Consiglio 25 febbraio 1964, 64/221/CEE, per il coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento e il soggiorno degli stranieri, giustificati da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica (GU 1964, n. 56, pag. 850; in prosieguo: la «direttiva»).

2 Dinanzi al giudice a quo i ricorrenti nelle cause a quibus, ai quali è stato negato l'ingresso nel territorio del Regno Unito, hanno chiesto, tra l'altro, la dichiarazione del loro diritto di ricorrere ai sensi dell'art. 8 della direttiva contro le decisioni adottate nei loro confronti dal Secretary of State for the Home Department (ministro dell'Interno) per motivi di ordine pubblico, o di fare esaminare la loro situazione da un'autorità indipendente ai sensi dell'art. 9 della direttiva.

3 L'art. 8 della direttiva così dispone:

«Avverso il provvedimento di diniego d'ingresso, di diniego di rilascio del permesso di soggiorno o del suo rinnovo, o contro la decisione di allontanamento dal territorio, l'interessato deve avere assicurata la possibilità di esperire i ricorsi consentiti ai cittadini avverso gli atti amministrativi».

4 L'art. 9 della direttiva prevede:

«1. Se non sono ammessi ricorsi giurisdizionali o se tali ricorsi sono intesi ad accertare soltanto la legittimità dei provvedimenti impugnati o se essi non hanno effetto sospensivo, il provvedimento di diniego del rinnovo del permesso di soggiorno o quello di allontanamento dal territorio del titolare del permesso di soggiorno è adottato dall'autorità amministrativa, tranne in casi di urgenza, solo dopo aver sentito il parere di un'autorità competente del paese ospitante, dinanzi alla quale l'interessato deve poter far valere i propri mezzi di difesa e farsi assistere o rappresentare secondo la procedura prevista dalla legislazione di detto paese.

La suddetta autorità deve essere diversa da quella cui spetta l'adozione dei provvedimenti di diniego del rinnovo del permesso o di allontanamento dal territorio.

2. Il provvedimento di diniego del rilascio del primo permesso di soggiorno e quello di allontanamento dal territorio prima del rilascio di tale permesso, sono sottoposti, a richiesta dell'interessato, all'esame dell'autorità il cui parere preliminare è previsto al paragrafo 1. L'interessato è allora autorizzato a presentare di persona i propri mezzi di difesa a meno che non vi si oppongano motivi di sicurezza dello Stato».

5 I rimedi giurisdizionali esperibili contro un divieto d'ingresso nel Regno Unito sono disciplinati dall'art. 13 dell'Immigration Act 1971 (legge sull'immigrazione), le cui disposizioni pertinenti recitano:

«13 (1) Con riserva di quanto previsto in questa parte dell'Act, una persona cui è rifiutato il permesso di entrare nel Regno Unito ai sensi di questo Act può ricorrere [*appeal*] ad un adjudicator contro la decisione secondo la quale ha bisogno di un permesso o contro il rifiuto.

13 (2) Con riserva di quanto previsto in questa parte dell'Act, una persona che, avendo debitamente presentato la domanda, riceva un rifiuto di un titolo che attesti il suo diritto di residenza [*certificate of entitlement*] o di un visto d'ingresso [*entry clearance*] può ricorrere dinanzi ad un adjudicator contro tale diniego».

(...)

«13 (5) Una persona non ha diritto di ricorrere [*appeal*] contro una decisione con cui le viene negato il permesso d'ingresso o la concessione di un visto d'ingresso, se il Secretary of State dichiara che egli stesso (e non qualcuno da lui delegato) ha dato istruzioni di non lasciare entrare tale persona nel Regno Unito con la motivazione che tale provvedimento è di pubblico interesse [*conducive to the public good*], o se il permesso d'ingresso o il visto d'ingresso le sono stati negati sulla base di tali istruzioni».

6 I mezzi di ricorso amministrativo così previsti (in prosieguo: i «ricorsi amministrativi») vanno distinti, nel Regno Unito, dalla domanda di controllo giurisdizionale (Application for Judicial Review; in prosieguo: il «ricorso giurisdizionale») con la quale i giudici di diritto comune, ossia la High Court of Justice (in Inghilterra, Galles e Irlanda del Nord) e la Court of Session (in Scozia) possono controllare la legittimità delle decisioni delle pubbliche amministrazioni.

7 Il signor Shingara, cittadino francese, ha cercato il 29 marzo 1991 di entrare nel Regno Unito, ma il permesso d'ingresso nel territorio britannico gli è stato negato. L'avviso con cui gli è stato notificato il diniego indicava che il ministro dell'Interno aveva deciso personalmente che autorizzare il suo ingresso nel Regno Unito era contrario all'ordine pubblico e alla pubblica sicurezza e che egli non disponeva di alcun ricorso amministrativo (*appeal*) contro il diniego oppostogli dall'amministrazione britannica. Dall'ordinanza di rinvio risulta che il ministro dell'Interno ha giustificato il diniego con determinati rapporti che il signor Shingara avrebbe intrattenuto con l'estremismo sikh.

8 Alcuni anni dopo, il 15 luglio 1993, il signor Shingara è giunto al porto di Dover ed è stato ammesso sul territorio su presentazione della sua carta d'identità francese. Il 22 luglio 1993 è stato arrestato a Birmingham e posto in stato di detenzione come straniero entrato illegalmente nel territorio. Il 30 luglio 1993 il signor Shingara è stato ammesso a presentare un ricorso giurisdizionale per contestare l'arresto ed è stato scarcerato, di modo che è tornato in Francia.

9 Il signor Shingara impugna dinanzi alla High Court la decisione del ministro dell'Interno 22 luglio 1993 di considerarlo straniero entrato illegalmente nel territorio del Regno Unito, di arrestarlo, di espellerlo dal Regno Unito e di vietargli l'ingresso e la permanenza sul territorio britannico. Egli ha quindi chiesto l'annullamento della decisione nonché l'accertamento del suo diritto di presentare un ricorso amministrativo contro il divieto o di quello di portare la sua situazione all'esame di un'autorità indipendente.

10 Il signor Radiom possiede la doppia cittadinanza iraniana e irlandese e risiede in Irlanda.

11 Nel maggio 1983, il signor Radiom ha ottenuto un permesso di soggiorno che lo autorizzava a rimanere nel Regno Unito a tempo indeterminato. Dalla lettera del ministro dell'Interno risulta che il permesso gli è stato rilasciato come cittadino di un paese terzo.

12 Il signor Radiom lavorava nel Regno Unito presso il servizio consolare iraniano dal 1983 quando, il 9 marzo 1989, in seguito alla rottura delle relazioni diplomatiche tra il Regno Unito e la Repubblica islamica dell'Iran, è stato informato dal ministero dell'Interno che, se non avesse lasciato il paese entro sette giorni, sarebbe stato arrestato ed espulso. Egli ha ottemperato a tale ingiunzione.

13 Il 2 luglio 1992, il signor Radiom ha chiesto informazioni circa la propria posizione e, in particolare, ha segnalato il fatto di essere un cittadino comunitario. Il ministero dell'Interno ha risposto il 24 settembre 1992 che la sua decisione era giustificata dall'interesse pubblico ed ha aggiunto che, se il signor Radiom avesse tentato di entrare nel Regno Unito, gli sarebbe stato negato l'ingresso per motivi di ordine pubblico e che, se fosse riuscito a entrare nel Regno Unito nonostante il divieto, sarebbe stato colpito da un provvedimento di riaccompagnamento alla frontiera. È stato altresì precisato che il signor Radiom non disponeva di alcun ricorso amministrativo (*appeal*).

14 Il 13 ottobre 1992, il signor Radiom ha chiesto al ministero dell'Interno il rilascio di un permesso di soggiorno di cittadino comunitario.

15 La domanda è stata respinta il 23 novembre 1992 con una lettera che precisava che il richiedente, benché cittadino comunitario, non aveva diritto ad un ricorso amministrativo.

16 Dall'ordinanza di rinvio risulta che il ministro dell'Interno ha giustificato la decisione di diniego adottata in base ai rapporti che esisterebbero tra il signor Radiom e il regime iraniano. Dall'ordinanza risulta altresì che il ministro dell'Interno avrebbe esaminato personalmente la questione della revoca della decisione che vietava l'ingresso del signor Radiom sul territorio del Regno Unito, tenuto conto della domanda di sindacato giurisdizionale. Egli avrebbe tuttavia ritenuto che la revoca della decisione sarebbe stata contraria agli interessi della sicurezza dello Stato.

17 Il signor Radiom ha presentato alla High Court un ricorso giurisdizionale contro la decisione 23 novembre 1992 con cui gli è stato negato il permesso di soggiorno.

18 La High Court, ritenendo che le controversie pendenti dinanzi ad essa sollevassero problemi di interpretazione della direttiva, ha sospeso i procedimenti e ha proposto alla Corte le seguenti questioni:

«1) (1) Se nell'art. 8 della direttiva del Consiglio 25 febbraio 1964, 64/221/CEE, l'espressione "(...) i ricorsi consentiti ai cittadini avverso gli atti amministrativi" si riferisca:

a) agli specifici ricorsi amministrativi ammessi contro decisioni in materia d'ingresso dei cittadini dello Stato di cui trattasi (nel caso specifico, appello dinanzi ad un "immigration adjudicator"), o

b) si riferisca soltanto ai ricorsi amministrativi generalmente esperibili avverso gli atti della pubblica amministrazione (nel caso specifico, domanda di "judicial review").

(2) Nel caso in cui la risposta alla prima questione, quella precisata sub (1), sia a), se l'espressione usata nell'art. 8 della direttiva 64/221 comprenda soltanto i ricorsi amministrativi esperibili dai cittadini dello Stato di cui trattasi nelle stesse circostanze del caso in esame (nel caso specifico, diniego d'ingresso per motivi legati alla sicurezza nazionale), o si riferisca anche ai ricorsi specifici esperibili in circostanze analoghe o simili dai cittadini dello Stato di cui trattasi; in caso affermativo, quale sia il grado di affinità o di analogia richiesto.

2) Alla luce della soluzione alla prima questione, se, nel caso in cui un cittadino comunitario si veda negare l'ingresso nel Regno Unito per motivi di sicurezza nazionale, l'art. 8 della direttiva 64/221 imponga di riconoscere a tale soggetto il diritto di appellarsi ad un "immigration adjudicator" laddove, secondo la corretta interpretazione delle disposizioni pertinenti della normativa nazionale, un cittadino britannico cui sia stato negato l'ingresso nel territorio del Regno Unito per motivi di sicurezza nazionale abbia il diritto di appellarvisi per fare accertare la propria condizione di cittadino britannico e di conseguenza il proprio diritto d'ingresso nel Regno Unito, indipendentemente dal fatto che la sua presenza nel Regno Unito sia o meno indesiderabile per motivi di sicurezza nazionale.

3) Se le prime righe dell'art. 9, n. 1, della direttiva 64/221 ("Se non sono ammessi ricorsi giurisdizionali o se tali ricorsi sono intesi ad accertare soltanto la legittimità dei provvedimenti impugnati o se essi non hanno effetto sospensivo") valgano anche per l'art. 9, n. 2.

4) Se, nel caso in cui sia stata presa la decisione di escludere un cittadino comunitario dal territorio di uno Stato membro diverso da quello di origine, per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza, e tale cittadino comunitario abbia abbandonato il territorio di cui trattasi senza intentare ricorso o senza richiedere il parere di un'autorità competente indipendente ai sensi degli artt. 8 o 9 della direttiva del Consiglio 64/221, il predetto cittadino comunitario possa chiedere che venga consultata un'autorità competente indipendente ai sensi dell'art. 9, n. 2, in occasione di un suo successivo rientro o tentativo di rientro nel territorio dello Stato membro interessato, in presenza di:

a) un diniego del permesso di soggiorno, o

b) un diniego del permesso d'ingresso, o

c) un provvedimento di allontanamento.

5) Se le soluzioni date alla questione 4) possano variare per il fatto che:

a) il richiedente sia entrato nel territorio dello Stato membro prima di chiedere il permesso di soggiorno;

b) il richiedente sia stato espulso dal territorio dello Stato membro prima di chiedere il permesso di soggiorno, o senza aver mai chiesto il permesso di soggiorno;

c) la prima partenza sia avvenuta a seguito di un provvedimento di allontanamento, o dinanzi al rischio di arresto ed espulsione, e sia stata seguita da un provvedimento di divieto d'ingresso».

19 I procedimenti C-65/95 e C-111/95 sono stati riuniti ai fini della fase scritta, della trattazione orale e della sentenza con ordinanza del presidente della Corte 8 maggio 1995.

La prima e la seconda questione

20 Con la prima parte della prima questione, il giudice a quo chiede sostanzialmente se l'art. 8 della direttiva vada interpretato nel senso che, qualora la normativa nazionale di uno Stato membro preveda, da un lato, un ricorso contro gli atti amministrativi in generale e, dall'altro lato, un diverso tipo di ricorso contro le decisioni d'ingresso relative ai cittadini di tale Stato membro, l'obbligo che la norma impone allo Stato membro è adempiuto se i cittadini degli altri Stati membri dispongono degli stessi mezzi di ricorso esperibili in tale Stato membro contro gli atti amministrativi in generale.

21 I ricorrenti nelle cause principali si richiamano in particolare alla sentenza 5 marzo 1980, causa 98/79, Pecastaing (Racc. pag. 691), secondo la quale l'art. 8 della direttiva riguarda tutte le impugnazioni ammesse in uno Stato membro, contro gli atti amministrativi, nell'ambito dell'organizzazione giudiziaria e della ripartizione delle competenze giurisdizionali dello Stato di cui trattasi. Essi sostengono che, quando i cittadini di uno Stato membro dispongano di ricorsi giurisdizionali specifici contro qualsiasi rifiuto di riconoscere il loro diritto d'ingresso, un cittadino di un altro Stato membro deve disporre, in caso di rifiuto analogo, dello stesso diritto di ricorso, anche se i motivi del rifiuto sono diversi. A loro parere, il fatto che le due situazioni riguardino il diritto d'ingresso nel territorio nazionale configura un grado sufficiente di analogia, talché dovrebbero essere apprestati ricorsi giurisdizionali.

22 La Commissione condivide tale posizione e sostiene che l'art. 8 della direttiva esige che le autorità di uno Stato membro accordino ai cittadini comunitari le stesse possibilità di ricorso apprestate in circostanze analoghe ai cittadini dello Stato membro di cui trattasi.

23 Il governo del Regno Unito sostiene invece che l'art. 8 della direttiva riguarda i ricorsi in generale ed il suo rispetto richiede solo la garanzia di un ricorso giurisdizionale. Tale norma non imporrebbe di confrontare la situazione di un cittadino di uno Stato membro cui sia stato negato l'ingresso in un altro Stato membro con quella ipotetica e inverosimile di un cittadino di uno Stato membro cui fosse negato per motivi di sicurezza dello Stato l'ingresso nel territorio dello Stato membro di cui è cittadino.

24 Al riguardo va osservato innanzi tutto che l'art. 8 della direttiva non disciplina le modalità attuative del diritto di ricorso, come la questione dell'individuazione del giudice dinanzi al quale il ricorso deve essere proposto, perché tali modalità dipendono dall'organizzazione giudiziaria di ciascuno Stato membro (v., in questo senso, sentenza Pecastaing, citata, punto 11).

25 L'obbligo di consentire all'interessato di esperire contro un provvedimento di diniego d'ingresso, di diniego di rilascio del permesso di soggiorno o del suo rinnovo, o contro la decisione di allontanamento dal territorio, gli stessi ricorsi consentiti ai cittadini avverso gli atti dell'amministrazione, implica che uno Stato membro non può, senza venir meno all'obbligo imposto dall'art. 8, predisporre per le persone considerate dalla direttiva mezzi d'impugnazione disciplinati da procedimenti particolari che offrano garanzie minori di quelle concesse nell'ambito delle azioni promosse dai cittadini contro gli atti dell'amministrazione (sentenze Pecastaing, citata, punto 10, e 18 ottobre 1990, cause riunite C-297/88 e C-197/89, Dzodzi, Racc. pag. I-3763, punto 58).

26 Per contro, qualora le norme nazionali non indichino per le persone considerate dalla direttiva procedimenti particolari di ricorso in materia d'ingresso, di diniego di rilascio del permesso di soggiorno o del suo rinnovo, o contro la decisione di allontanamento dal territorio, l'obbligo imposto allo Stato membro dall'art. 8 della direttiva è rispettato se i cittadini degli altri Stati membri dispongono degli stessi ricorsi apprestati in tale Stato membro contro gli atti amministrativi in generale (v. sentenza Pecastaing, citata, punto 11).

27 Nelle cause a quibus, va rilevato che la normativa nazionale prevede, da un lato, un ricorso contro gli atti amministrativi in generale e, dall'altro, un diverso tipo di ricorso contro le decisioni sull'ingresso dei cittadini di tale Stato membro. Risulta inoltre dall'ordinanza di rinvio che quest'ultimo ricorso è esperibile anche dagli stranieri per quanto riguarda l'ingresso nel territorio, con l'eccezione, tuttavia, del diniego d'ingresso per motivi di pubblico interesse. Per valutare se il ricorso concesso ai cittadini degli altri Stati membri ai sensi dell'art. 8 della direttiva debba essere individuato con riferimento a questo tipo di ricorso, piuttosto che a quello previsto per gli atti amministrativi in generale, occorre accertare se i casi in cui i cittadini di tale Stato membro dispongono di questo diritto di ricorso presentino un sufficiente grado di analogia con quelli previsti all'art. 8 della direttiva.

28 Come la Corte ha dichiarato nella sentenza 18 maggio 1982, cause riunite 115/81 e 116/81, Adoui e Cornuaille (Racc. pag. 1665, punto 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.

29 Da ciò discende che il diritto di ricorso concesso ai cittadini degli altri Stati membri nelle situazioni contemplate dalla direttiva — ossia in caso di decisioni in materia d'ingresso nel territorio, di rilascio del permesso di soggiorno o di suo rinnovo, o di allontanamento dal territorio adottate per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza — non può essere valutato con riferimento al ricorso apprestato ai cittadini per quanto riguarda il loro diritto d'ingresso.

30 Queste due situazioni, infatti, non sono in alcun modo assimilabili. Mentre per i cittadini il diritto d'ingresso discende dalla cittadinanza, e va quindi esercitato al di fuori di qualsiasi discrezionalità dello Stato, le circostanze particolari che possono giustificare il richiamo alla nozione di ordine pubblico contro i cittadini di altri Stati membri possono variare da un paese all'altro e da un'epoca all'altra. È perciò necessario lasciare, in questa materia, alle competenti autorità nazionali un certo potere discrezionale (v. sentenza 4 dicembre 1974, causa 41/74, Van Duyn, Racc. pag. 1337, punto 18).

31 Conseguentemente, la prima parte delle prima questione va risolta dichiarando che l'art. 8 della direttiva dev'essere interpretato nel senso che, qualora la legislazione nazionale di uno Stato membro preveda, da un lato, un ricorso contro gli atti amministrativi in generale e, dall'altro lato, un diverso tipo di ricorso contro le decisioni d'ingresso relative ai cittadini di tale Stato membro, l'obbligo che la norma impone allo Stato membro è adempiuto se i cittadini degli altri Stati membri dispongono degli stessi mezzi di ricorso esperibili in tale Stato membro contro gli atti amministrativi in generale.

32 Tenuto conto di questa soluzione, è superfluo risolvere la seconda parte della prima questione e la seconda questione.

La terza questione

33 Con la terza questione, il giudice a quo chiede se l'art. 9 della direttiva vada interpretato nel senso che le tre condizioni di cui al n. 1 di detto articolo, descritte dalla frase: «Se non sono ammessi ricorsi giurisdizionali o se tali ricorsi sono intesi ad accertare soltanto la legittimità dei provvedimenti impugnati o se essi non hanno effetto sospensivo» valgono anche nell'ambito del n. 2, ossia quando il provvedimento contestato sia un diniego di rilascio del primo permesso di soggiorno o un provvedimento di allontanamento dal territorio prima del rilascio di tale permesso.

34 Come la Corte ha già dichiarato, l'art. 9 della direttiva ha una funzione complementare rispetto all'art. 8. Le sue disposizioni hanno lo scopo di attribuire un minimo di garanzie procedurali ai soggetti colpiti da uno dei provvedimenti contemplati, nelle tre ipotesi indicate al n. 1 dello stesso articolo. Nel caso in cui i ricorsi giurisdizionali vertano solo sulla legittimità del provvedimento, l'intervento dell'«autorità competente» di cui all'art. 9, n. 1, deve consentire di ottenere un esame completo dei fatti e delle circostanze, compresi i motivi di opportunità su cui si fonda il provvedimento considerato, prima che esso venga definitivamente adottato (v. sentenze 22 maggio 1980, causa 131/79, Santillo, Racc. pag. 1585, punto 12; Adoui e Cornuaille, citata, punto 15, e 30 novembre 1995, causa C-175/94, Gallagher, Racc. pag. I-4253, punto 17).

35 Se l'art. 9, n. 2, della direttiva dovesse essere interpretato nel senso che il destinatario di una decisione di diniego del rilascio del primo permesso di soggiorno o di allontanamento dal territorio prima del rilascio di tale permesso avesse il diritto di ottenere il parere dell'«autorità competente» di cui all'art. 9, n. 1, al di fuori dei casi previsti in tale paragrafo, vi avrebbe diritto anche se il ricorso vertesse sul merito e

comprendesse un esame completo dei fatti e delle circostanze. Un'interpretazione del genere sarebbe contraria allo scopo delle disposizioni, in quanto il procedimento di esame e di parere di cui all'art. 9 è destinato ad ovviare alle carenze delle impugnazioni di cui all'art. 8 della direttiva (v. sentenza Pecastaing, citata, punto 20).

36 Inoltre, nel caso di un provvedimento di allontanamento, un'interpretazione del genere svantaggerebbe in maniera ingiustificata una persona che si trova già legalmente sul territorio dello Stato membro, la cui situazione è quindi disciplinata dall'art. 9, n. 1, della direttiva, rispetto a una persona colpita da un provvedimento di allontanamento dal territorio prima del rilascio del permesso di soggiorno, la cui situazione è disciplinata dal n. 2 della disposizione. Tale persona avrebbe sempre la possibilità di ottenere un parere, mentre la prima l'avrebbe solo nei casi di cui all'art. 9, n. 1.

37 La terza questione va quindi risolta dichiarando che l'art. 9 della direttiva vada interpretato nel senso che le tre condizioni di cui al n. 1 dell'articolo, descritte dalla frase: «Se non sono ammessi ricorsi giurisdizionali o se tali ricorsi sono intesi ad accertare soltanto la legittimità dei provvedimenti impugnati o se essi non hanno effetto sospensivo», valgono anche nell'ambito del n. 2, ossia quando il provvedimento contestato sia un diniego del rilascio del primo permesso di soggiorno o un provvedimento di allontanamento dal territorio prima del rilascio di tale permesso.

La quarta e la quinta questione

38 Con la quarta e la quinta questione, il giudice a quo chiede in sostanza se un cittadino di uno Stato membro, colpito da un provvedimento di divieto d'ingresso nel territorio di un altro Stato membro per motivi di ordine pubblico o pubblica

sicurezza, disponga del diritto di ricorso di cui all'art. 8 della direttiva e, eventualmente, del diritto di ottenere il parere dell'autorità competente indipendente di cui all'art. 9 della direttiva, contro i provvedimenti successivi che impediscano il suo ritorno in tale Stato, anche se il primo provvedimento non sia stato impugnato né sia stato oggetto di un parere.

39 Va ricordato al riguardo che dai principi che la Corte ha affermato nella citata sentenza Adoui e Cornuaille (punto 12) discende che un cittadino comunitario oggetto di un provvedimento di allontanamento dal territorio di uno Stato membro può chiedere nuovamente un permesso di soggiorno e che tale domanda, se presentata dopo un ragionevole periodo di tempo, va esaminata dall'autorità amministrativa competente di tale Stato membro 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.

40 I provvedimenti di divieto d'ingresso nel territorio di uno Stato membro costituiscono infatti una deroga al principio fondamentale della libera circolazione. Un provvedimento del genere non può pertanto avere durata illimitata. Un cittadino comunitario colpito da un simile divieto deve quindi disporre del diritto di chiedere il riesame della propria situazione quando ritenga che siano venute meno le circostanze che avevano giustificato il divieto d'ingresso nel territorio.

41 Tale esame va compiuto tenendo conto delle circostanze al momento della presentazione della domanda. Il fatto che un cittadino comunitario non abbia, nell'ambito di un provvedimento precedente, presentato un ricorso o che l'autorità competente indipendente non abbia emesso un parere, ai sensi degli artt. 8 o 9 della direttiva, non può essere di ostacolo all'esame della nuova domanda presentata dal cittadino.

42 A seguito di una nuova domanda d'ingresso o di permesso di soggiorno presentata dopo un ragionevole periodo di tempo dal provvedimento precedente, l'interessato ha diritto di ottenere un nuovo provvedimento, che può formare oggetto di un ricorso ex art. 8, ed eventualmente art. 9, della direttiva.

43 Il diritto di ottenere il parere di un'autorità indipendente sussiste in tutte le ipotesi tratteggiate dal giudice a quo nella quinta questione. Infatti, in forza dell'art. 3, n. 1, della direttiva, i provvedimenti giustificati dall'ordine pubblico e dalla pubblica sicurezza devono fondarsi esclusivamente sul comportamento personale della persona interessata. Alla luce di ciò, non è necessario esaminare in maniera più particolareggiata le ipotesi tratteggiate nella quinta questione.

44 La quarta e la quinta questione vanno quindi risolte dichiarando che un cittadino di uno Stato membro, colpito in passato da un provvedimento di divieto d'ingresso nel territorio di un altro Stato membro per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza, dispone del diritto di ricorso in forza dell'art. 8 della direttiva e, eventualmente, del diritto di ottenere il parere dell'autorità competente indipendente, in forza dell'art. 9 della direttiva, contro una nuova decisione adottata dall'autorità amministrativa in esito a una domanda da lui presentata dopo un ragionevole periodo di tempo dall'ultimo provvedimento che gli vieta l'ingresso nel territorio.

Sulle spese

45 Le spese sostenute dal governo del Regno Unito, dal governo francese e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nelle cause principali il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dalla High Court of Justice, Queen's Bench Division con ordinanza 3 febbraio 1995, dichiara:

1) **L'art. 8 della direttiva del Consiglio 25 febbraio 1964, 64/221/CEE, per il coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento e il soggiorno degli stranieri, giustificati da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica, va interpretato nel senso che, qualora la legislazione nazionale di uno Stato membro preveda, da un lato, un ricorso contro gli atti amministrativi in generale e, dall'altro lato, un diverso tipo di ricorso contro le decisioni d'ingresso relative ai cittadini di tale Stato membro, l'obbligo che la norma impone allo Stato membro è adempiuto se i cittadini degli altri Stati membri dispongono degli stessi mezzi di ricorso esperibili in tale Stato membro contro gli atti amministrativi in generale.**

2) **L'art. 9 della direttiva 64/221 va interpretato nel senso che le tre condizioni di cui al n. 1 dell'articolo, descritte dalla frase: «Se non sono ammessi ricorsi giurisdizionali o se tali ricorsi sono intesi ad accertare soltanto la legittimità dei provvedimenti impugnati o se essi non hanno effetto sospensivo», valgono anche nell'ambito del n. 2, ossia quando il provvedimento contestato sia un diniego del rilascio del primo permesso di soggiorno o un provvedimento di allontanamento dal territorio prima del rilascio di tale permesso.**

3) **Un cittadino di uno Stato membro, colpito in passato da un provvedimento di divieto d'ingresso nel territorio di un altro Stato membro per motivi di**

ordine pubblico o di pubblica sicurezza, dispone del diritto di ricorso in forza dell'art. 8 della direttiva e, eventualmente, del diritto di ottenere il parere dell'autorità competente indipendente, in forza dell'art. 9 della direttiva, contro una nuova decisione adottata dall'autorità amministrativa in esito a una domanda da lui presentata dopo un ragionevole periodo di tempo dall'ultimo provvedimento che gli vieta l'ingresso nel territorio.

Rodríguez Iglesias Mancini Murray

Sevón Kakouris Kapteyn

Gulmann Edward Puissochet

Hirsch Wathelet

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 17 giugno 1997.

Il cancelliere Il presidente

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias